

Fondazione Luigi Einaudi

Studi

44

UN POPOLO PER L'EUROPA UNITA

Fra dibattito storico
e nuove prospettive teoriche e politiche

A cura di

CORRADO MALANDRINO

Presentazione di

DARIO VELO



Leo S. Olschki editore

Firenze

2004

Fondazione Luigi Einaudi

Scuola

49

1984, 72

UN POPOLO PER L'EUROPA UNITA

Per dibattito storico
e nuove prospettive teoriche e politiche

A cura di

Carlo **MALATESTA**

Introduzione

Dario Vito



Leo S. Olshani editore

Firenze

2004

Fondazione Luigi Einaudi

Studi

44

UN POPOLO PER L'EUROPA UNITA

Fra dibattito storico
e nuove prospettive teoriche e politiche

A cura di

CORRADO MALANDRINO

Presentazione di

DARIO VELO



Leo S. Olschki editore

Firenze

2004

Fondazione Luigi Einaudi

Studi

44

UN POPOLO PER L'EUROPA UNITA

Per dibattito storico
e nuove prospettive teoriche e politiche

A cura di

CORRADO MALASPINA

Promotore

Dario Vito

Il volume è pubblicato con il patrocinio
della Commissione Europea, Direzione Cultura, Azione Jean Monnet

ISBN 88 222 5362 0

INDICE

DARIO VELO, <i>Presentazione</i>	Pag. VII
--	----------

CORRADO MALANDRINO, <i>'Popolo europeo' e paradigma federalista-comunicativo. Dall'unione dei popoli alla federazione dei cittadini europei</i>	» 1
---	-----

PARTE PRIMA

PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA E 'POPOLO EUROPEO'

SERGIO DELLAVALLE, <i>Un 'popolo' per l'Europa? Elementi di un'idea nel Trattato costituzionale</i>	» 43
GIUSEPPE BUTTÀ, <i>Il problema della sovranità e i progetti di Unione Europea</i>	» 63
PIETRO COSTA, <i>La cittadinanza europea: diritti, identità, confini</i>	» 79
LUCIO LEVI, <i>'Popolo europeo' e cittadinanza federale</i>	» 97
FRANCESCO INGRAVALLE, <i>Principio di sussidiarietà, potere sussidiario e 'popolo europeo'</i>	» 123

PARTE SECONDA

IL DIBATTITO STORICO-POLITICO

ALBERTO CASTELLI, <i>I socialisti britannici e l'idea di 'popolo europeo'</i>	» 143
FLAVIO TERRANOVA, <i>Il 'popolo europeo' nel pensiero di Mario Albertini</i>	» 157
CLAUDIO GIULIO ANTA, <i>I popoli europei nel pensiero di Jacques Delors: «Una federazione di Stati-nazione»</i>	» 181
GIORGIO GRIMALDI, <i>Alexander Langer 'costruttore di ponti' tra i popoli</i>	» 193

HELGA BORIES SAWALA, <i>Una memoria comune degli Europei?</i> <i>Un punto di vista di storia contemporanea</i>	Pag. 213
FRANK DEPPE, <i>Nuove tendenze di sviluppo e contraddizioni dell'integrazione europea. Il 'modello sociale europeo' e i sindacati</i>	» 225
Indice dei nomi	» 243

PRESENTAZIONE

Il volume *Un popolo per l'Europa Unita*, concepito e voluto da Corrado Malandrino, propone una nuova riflessione su un tema non nuovo. È questo già un chiaro segnale di una certa insoddisfazione a proposito delle indicazioni offerte dalla dottrina consolidata. Le analisi tradizionali, poste a confronto con la realtà dell'Europa in divenire, mostrano qualche crepa. Una riconsiderazione del tema, senza dogmi e con spirito critico aperto al nuovo, era necessaria e il volume qui presentato offre un contributo originale ed importante.

Nel mondo di Hamilton esistevano solo certezze. Un popolo con profonde comunanze, una cultura, una lingua comune universalmente accettata, una costituzione, uno Stato, una guerra di indipendenza. Quanti di questi caratteri si ritrovano nella realtà dell'Europa che sta cercando la propria unificazione?

È giusto, come fa Malandrino, che lo studioso si chieda se schemi concettuali innovati debbano essere messi a punto per interpretare correttamente come la problematica del 'popolo europeo' si ponga nella realtà europea.

La tradizione hamiltoniana pone in relazione diretta l'idea di popolo europeo con il processo costituente e lo stato federale. Quanti si riconoscono in questa tradizione, hanno sempre militato, nell'ambito del processo di integrazione europea, per la fondazione della Federazione Europea, sulla base di una carta costituzionale di stampo ottocentesco, redatta da una costituente emanazione diretta del popolo europeo.

Il fatto che la storia dell'Europa abbia dato grande spazio alla logica monnettiana pone il problema se, e in quale misura, debba essere riconsiderata criticamente l'idea di popolo europeo. Così come pone il problema se debba essere riconsiderato il concetto di Stato.

La lettura degli studi raccolti in questo libro fornisce una serie di stimoli e suggerimenti di grande valore per affrontare in modo rinnovato questi problemi. Non è nostro intento, né nostro compito, sintetizzare le indicazioni offerte da questi studi.

Ci sia piuttosto consentito di proporre alcune chiavi di lettura per affrontare le pagine che seguono, che valgano a meglio valutare la loro rilevanza culturale.

Una prima chiave di lettura può essere costituita dall'ipotesi che il processo costituente europeo sia iniziato nel 1943 ad Algeri, quando l'iniziativa congiunta di Moulin e di Monnet consentì di confermare il ruolo di De Gaulle e con ciò di affermare la visione di un'Europa fondata sulla propria storia; la vittoria dell'alleanza stretta fra Moulin, capo morale della Resistenza Europea, e il cittadino d'Europa Monnet è tanto più importante, in quanto riuscì a superare il disegno portato avanti ad Algeri dalle potenze anglosassoni, orientate a concepire l'Europa che sarebbe uscita dal conflitto come semplice zona di libero scambio sotto la loro tutela.

Dietro alla posizione di Moulin e Monnet, che aveva in potenza contenuti tipici di una costituzione materiale, così come il seme contiene l'albero, c'era un popolo. Malraux lo descriverà magistralmente nell'orazione funebre, in occasione della translazione delle ceneri di Jean Moulin al Pantheon. «Pauvre roi supplicié des ombres, regarde ton peuple d'ombres se lever dans le nuit de juin constellée de tortures [...]. Avec ceux qui sont morts dans les caves sans avoir parlé [...] avec tous le rayés et tous les ton-dus des camps de concentration [...] entre [dans le Pantheon] avec le peuple né de l'ombre et disparu avec elle [...]».

Moulin muore nel 1943; Monnet darà continuità ai valori della Resistenza guidando lo sviluppo dell'unificazione europea fino alla sua morte, per molti decenni. Come sempre, per comprendere un processo occorre guardare alla sua nascita, ai valori che hanno acceso la prima scintilla.

Allora ecco una seconda chiave di lettura che sottoponiamo allo studioso che si appresta a leggere questo volume: il popolo europeo è il popolo delle ombre di Moulin. I confini di questo popolo sono la libertà, l'eguaglianza, la solidarietà, la pace. Non sono i confini di uno Stato o di una regione.

E se in queste parole c'è qualcosa di vero, allora la Costituzione Europea non è solo una carta di articoli giuridici; la Costituzione Europea ha un'anima, il progetto concepito e avviato dalla Resistenza per unire, liberare, pacificare il mondo.

Se ritorniamo alle origini, le contrapposizioni che dividono l'Europa d'oggi diventano più trasparenti. C'è un'Europa erede della Resistenza, consapevole della sua storia, che vuole essere laboratorio per la storia del mondo. Intorno ad essa, una seconda Europa composta di uomini che hanno compreso di essere chiamati a partecipare ad un grande progetto, smarriti e incerti di fronte alla grandezza delle prospettive che si aprono loro, senza misura rispetto ai loro piccoli calcoli quotidiani.

Una costituzione materiale europea esiste, anche se nessuno l'ha ancora scritta. Una statualità europea, dinamica e innovativa esiste, al di fuori delle forme tradizionali di uno Stato. L'unificazione europea è un processo che ha rinnovato se stesso in continuazione, mettendo a punto soluzioni innovative ogni qualvolta ha affrontato una tappa del suo divenire. Qui sta nascendo un nuovo umanesimo, ove l'uomo è chiamato ad essere al centro di ogni aggregazione sociale. Il popolo europeo che si sta delineando è un popolo di individui liberi, capaci di cercare la libertà dell'etica. Una realtà tanto nuova da porre il problema se il concetto tradizionale di popolo sia troppo stretto per essa.

Queste chiavi di lettura, qui proposte, forse più correttamente potrebbero essere definite come atteggiamento con cui affrontare i difficili problemi trattati in questo volume. Con la consapevolezza, cioè, che si tratta di continuare un lungo cammino, che ha un obiettivo che gli dà senso, che lo orienta e che lo rende realistico. Affrontati con questo spirito, i problemi divengono più veri, quindi più semplici, più facilmente comprensibili.

Pavia, marzo 2004

DARIO VELO

CORRADO MALANDRINO

‘POPOLO EUROPEO’ E PARADIGMA
FEDERALISTA-COMUNICATIVO.
DALL’UNIONE DEI POPOLI ALLA FEDERAZIONE
DEI CITTADINI EUROPEI

1. Premessa. – 2. Il concetto di popolo e la sovranità dello Stato. – 3. La crisi dello Stato nazionale e il ‘paradigma federalista’ di critica della sovranità. – 4. Il ‘paradigma federalista’ e la proposta del MFE del ‘popolo europeo’. – 5. L’approdo federale derivante dal ‘paradigma comunicativo’ di Habermas. – 6. Un nuovo ‘paradigma federalista-comunicativo’ funzionale alla costruzione di un soggetto costituente europeo nella prospettiva dell’Europa unita. – 7. Un ‘popolo europeo’ di cittadini federali e repubblicani.

1. PREMESSA

Nella fase odierna di sconvolgimento dell’ordine mondiale prevalente durante l’ultimo mezzo secolo, e di ricerca di uno nuovo, può sembrare meno attuale, più astratta e contraddittoria (per qualcuno inconsistente),¹

¹ Danno in genere questo tipo di giudizio gli studiosi del ‘realismo’ delle relazioni internazionali, si vedano per es. le elaborazioni del direttore della rivista di geopolitica «Limes», L. Caracciolo, che in vari articoli, pubblicati anche in altri periodici, sostiene l’inesistenza di un ‘popolo europeo’; cfr., per esempio, la chiara dichiarazione rilasciata a «Rinascita», 28.6.2002, in cui contesta la possibilità di creare uno Stato unitario europeo e afferma: «Proprio perché non esiste un corpo elettorale europeo, un popolo europeo, conviene partire dai popoli e dagli Stati nazionali». Respinta l’ipotesi di uno Stato federale continentale, però, Caracciolo – che non è antieuropeista – prende posizione a favore di uno ‘Stato confederale’ formato da un più ristretto ‘euronucleo’ che eventualmente farebbe parte di una più lasca Unione Europea. La contraddittorietà formale della stessa locuzione ‘Stato confederale’ lascia però intendere la scarsa affidabilità di una simile formula. Sulle vedute europee di Caracciolo cfr. *Euro no: non morire per Maastricht*, Roma-Bari, Laterza, 1997 (2^a ed.); L. CARACCILO - E. LETTA, *Dialogo intorno all’Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002. Una ricostruzione della politica europea dell’Italia secondo il realismo della scienza politica nelle relazioni internazionali è operata da W. CORALLUZZO, *La politica estera dell’Italia repubblicana* (1946-1992), Milano, Angeli, 2000, pp. 147-375. Una meditata ricostruzione storica della scelta europeista dell’Italia è quella di A. VARSORI, *L’Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 82-131 e 206-246.

in fondo velleitaria, una discussione sui problemi che vogliamo affrontare in questo volume, inerenti la questione del 'popolo europeo', visto come soggetto pubblico e autonomo, dotato di una sua identità e di una costituzione accanto ai 'popoli' storici d'Europa, quelli realmente esistenti, alle loro diverse identità e costituzioni. In effetti, la 'vecchia Europa' comunitaria (allettata più dalle lusinghe erotiche di Venere che dal bellicoso Marte) che tanto efficacemente ha preparato i popoli europei al passaggio a forme di unità più intima, viene messa sotto accusa, non solo dalla destra americana; risorgono miti nazionali al di qua e al di là dell'Atlantico che ostacolano o escludono progressi in questa direzione.² La crisi è grande, anche per le divisioni nella stessa Europa. Un costituzionalista come Gustavo Zagrebelsky, il quale in passato si è già occupato della democrazia in Europa, afferma giustamente, introducendo una densa raccolta di studi sui diritti e la costituzione nell'Unione Europea, che «la solidarietà europea ha forse toccato il suo minimo storico».³

Ciò non di meno, da Maastricht alla Convenzione di Laeken, dall'istituzione dell'euro all'ampliamento dell'Unione a 25 (tra qualche anno a 27 o forse a 28) – un evento in sé positivo, ma che potrebbe acuire la crisi in corso⁴ – e all'elaborazione del progetto di trattato costituzionale, si è affermata con continuità l'iniziativa dei governi e delle istituzioni europee volta a dare maggiore concretezza politica e istituzionale all'integrazione sempre più profonda e larga dell'Europa. Questi fatti hanno creato negli anni recenti il contesto per una discussione a più voci, spesso contrastanti, sul tema della formazione di un 'popolo europeo' in connessione con la perseguibilità di una 'costituzione' europea.⁵ Le proposte della Convenzione

² È indicativa l'opera del professore di scienza politica di Berkeley, nonché consigliere dell'amministrazione Bush, R.A. KAGAN, *Of Paradise and Europe. America and Europe in the new world order*, New York, Knopf, 2003 (ed. it. Milano, Mondadori, 2003). Molto aspra e prevenuta è anche la posizione di quelle forze dichiaratamente antieuropee, come per esempio in Italia la testata informatica diretta da Ida Magli nel sito internet www.italianiliberi.it, che esprimono in definitiva scelte di difesa a oltranza di valori nazionalisti e localisti che paiono a chi scrive non fondate su una analisi seria e fattuale della realtà europea.

³ Cfr. *Diritti e costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. v (e i vari saggi ivi pubblicati, tra cui in particolare per il merito delle cose qui dette, J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il 'Sonderweg' europeo*, pp. 22-42 e I. PERNICE - F. MAYER, *La costituzione integrata dell'Europa*, pp. 43-68). Di Zagrebelsky v. inoltre la raccolta, sempre da lui curata, *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, NIS, 1994.

⁴ Cfr. le condivisibili riflessioni esposte in merito da E. BERSELLI - A. CAVALLI, *Una strada, due velocità*, «Il Mulino», LIII, n. 1, 2004, pp. 101-110.

⁵ Sulla questione il testo di riferimento più recente e approfondito (al quale per brevità si rinvia anche per l'eccellente ricostruzione tematica e bibliografica del dibattito scientifico) è

hanno aggiunto alimento e legittimazione allo sviluppo ulteriore del dibattito 'costituente' tuttora in corso (benché esso risulti provvisoriamente accantonato al momento in cui è scritto questo saggio), che può aiutare a chiarire i termini della questione non più semplicisticamente alla luce di rigide categorie contrapposte (Stato nazionale, federazione, confederazione, ecc.). Si auspica, al contrario, che si tenga maggior conto dell'esistenza di metodologie cooperative e integrazioniste nuove, della necessaria compresenza – ai fini della più ampia legittimazione del processo unitario – delle identità statalnazionali con una nuova forma di identità popolare squisitamente europea che non si qualifica solo sul piano di ideologie europeiste (che, beninteso, chi scrive non ritiene affatto superate e inutili, bensì ne afferma la perdurante necessità proprio al fine di promuovere nel concreto della lotta politica la nuova identità europea), ma soprattutto del sentirsi e dello scegliere 'da europei'.

Certo, proprio l'esito fallimentare (per ora) della Conferenza intergovernativa, che avrebbe dovuto discutere e approvare il progetto di trattato costituzionale licenziato dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, autorizza il pessimismo dell'intelligenza sulle reali possibilità di affermazione e sulle prospettive future di un tale soggetto politico. Peraltro, nello stesso progetto non si parla di 'popolo europeo', anche se in esso – come argomenta Sergio Dellavalle nel saggio presentato in questo volume – vi sono alcuni elementi, valorizzanti in modo inedito il ruolo dell'insieme dei 'cittadini' europei, che vanno in tale direzione. Si prenda, per esempio, il passo del *Preambolo* in cui si afferma che la costituzione dell'Unione Europea proviene dall'ispirazione e dei cittadini e degli Stati membri: è, questo, un accenno finora mancante nei trattati precedenti sul riconoscimento di una funzione 'ispiratrice' costituente dell'insieme dei cittadini europei. Si prenda ancora l'articolo 24, in cui si rimanda alla procedura decisionale a maggioranza dove si stabilisce il criterio dei tre quinti della popolazione complessiva degli Stati. Anche in questo caso si conferirebbe un peso inedito e rilievo costituzionale al concetto-soggetto 'popolazione europea', in quanto insieme unitario e prefigurazione di quel 'popolo europeo' che, in quanto tale, non viene mai menzionato, ma forse solo presupposto qua e là. Verrebbe da dire, con l'ottimismo della volontà: non si è al 'potere costituente', ma meglio che niente. E, comunque, ci viene così ricordato che un 'popolo europeo' esiste da tempo in versione minimalista, come corpo

quello di S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come 'potere costituente'*, Milano, Giuffrè, 2002.

elettore del Parlamento europeo, come soggetto culturale e come fruitore di diritti.

Se questo è vero, occorre riproporsi allora vari interrogativi sul tema 'popolo europeo', che in effetti sono quelli che introducono le linee di sviluppo del dibattito storico e teorico di questo volume, affrontando i problemi e le nuove prospettive che vi si pongono. In primo luogo, quello dell'identità culturale e politica del 'popolo europeo', che allo stato delle cose rappresenta al massimo un'entità progettuale.⁶ Helga Bories Sawala, per esempio, avanza riflessioni dal punto di vista dello storico contemporaneista su come si potrebbe definire rispetto all'identità forte e sostantiva dei 'popoli' europei (i francesi, i finlandesi, i tedeschi, gli spagnoli, gli italiani, e così via) l'identità di un soggetto pubblico europeo, che sia capace di riunirli tutti in un'unica entità che però non è qualitativamente confrontabile con quella di ciascuno.⁷ Di quali valori, diversi da quelli nazionali deve nutrirsi tale identità? Come si pone il problema della memoria storica condivisa? Mi pare si possa concordare sul fatto che non ci si può riferire a valori etnici. Forse allora si deve far ricorso solo a valori demico-culturali, di patriottismo costituzionale europeo?⁸ Ciò implica il perseguimento dell'obiettivo di una 'vera' costituzione europea, che Lucio Levi collega linearmente al modello federale di derivazione hamiltoniana, nel solco del pensiero di Altiero Spinelli e di Mario Albertini, mentre per Giuseppe Buttà il punto si deve sviluppare in modo più problematico.

E, con ciò, appare un secondo gruppo di problemi: quale base di legittimazione avrebbe e darebbe il 'popolo europeo' come soggetto costituente? Da chi la riceverebbe? Attraverso quali forme? Non si tratta qui tanto o

⁶ Alla quale tuttavia è necessario pensare anche secondo un filosofo delle relazioni internazionali come F. Cerutti, il quale scrive nel saggio *Filosofia politica e relazioni internazionali*, in *Gli occhi sul mondo. Le relazioni internazionali in prospettiva interdisciplinare*, a cura di F. Cerutti, Roma, Carocci, 2000, p. 128: «Va pure sottolineato che l'identità politica è un concetto con diversi livelli, che occorre evitare di ridurre sia all'identità nazionale, che ne è una forma temporanea, sia alla pura identità social-psicologica. In quanto identità del/la cittadino/a essa contiene altresì un momento progettuale e normativo (quello che detta le costituzioni), il che vale pure per un'identità sovranazionale, la cui pensabilità – sia nella versione, poniamo, europea, sia in quella cosmopolitica – è ormai tempo di discutere».

⁷ L'identità europea' costituisce un terreno di discussione e di ricerca alquanto frequentato negli ultimi anni; per citare solo alcuni titoli recenti, cfr. *Identità culturale europea*, a cura di L. Passerini, Firenze, La Nuova Italia, 1998; *Institutions européennes et identités européennes*, sous la direction de M.-T. Bitsch, W. Loth, R. Poidevin, Bruxelles, E. Bruylant, 1998; *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, a cura di A. Loretoni, Roma, Carocci, 2001; H. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità* (1998), Bologna, Il Mulino, 2002; *Pensiero moderno e identità politica europea*, a cura di B. Consarelli, Padova, CEDAM, 2003.

⁸ È la tesi, condivisa in parte da chi scrive, come si vedrà più avanti, difesa tra i primi in Italia da G.E. RUSCONI, *Patria e repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997.

solo di ingegneria istituzionale, per quanto sia urgente – specie nella prospettiva desiderata da varie forze politiche di un Parlamento europeo incaricato di una funzione costituente – una discussione anche sui modelli costituzionali, federali, comunitari, confederali, sul ‘governo multilivello’. Ma, prima ancora, mi pare che sia da elaborare a monte una convincente base filosofico-giuridica adeguata al concetto stesso di ‘popolo europeo’ inteso come soggetto-potere costituente, che come ipotesi è rigettata in radice da coloro che sostengono l’impossibilità stessa della creazione di una sfera di comunicazione pubblica europea.⁹ E ancora: in quali termini, diversi da quelli attuali assai limitati previsti nei trattati e nel progetto costituzionale, si può porre il problema della ‘cittadinanza’ europea? Su questo punto Pietro Costa offre una precisa elaborazione e contestualizzazione giuridico-politica, mentre Levi argomenta nettamente a favore della soluzione federale. E, in questo scenario, Francesco Ingravalle si chiede come si possa declinare il principio di sussidiarietà, in quanto espressione dell’organizzazione politico-amministrativa dei rapporti interni a un ‘popolo europeo’.

Vi sono poi gli enormi problemi, su cui si sofferma Frank Deppe, relativi al ‘modello sociale’, ovvero dell’eredità dello ‘Stato sociale’ che dell’identità europea è per comune opinione un elemento fondamentale, oggi molto a rischio.¹⁰ L’integrazione funzionalista sovranazionale comunitaria ha portato gradualmente, nell’arco di cinquant’anni, all’omogeneizzazione delle condizioni socioeconomiche di un gruppo di paesi, che realmente potrebbero aspirare in tempi non lunghi alla realizzazione di un più intimo modello socioeconomico comune. Ma quali caratteristiche, meno dirigistiche e tecnoburocratiche, con maggiori sensibilità e attenzione per le questioni sociali aperte, per un ruolo garantito alla contrattazione delle parti sindacali, dovrà avere? E infine, cosa succederà nelle politiche di settore e regionali con l’allargamento ai nuovi paesi dell’area orientale e mediterranea che vengono da esperienze totalmente diverse e sono privi dell’indispensa-

⁹ Tale posizione è presente soprattutto nel dibattito tedesco, che peraltro si appoggia anche su una sentenza della Corte costituzionale federale del 12 ottobre 1992 che recita: «Con il trattato di Maastricht non viene fondato uno Stato che ha le sue radici nel popolo (*Staatsvolke*) europeo, ma una associazione di Stati (*ein Staatenverbund*) attraverso cui diventa più stretta l’unione dei popoli europei statualmente organizzati», cfr. in RUSCONI, *Patria e repubblica* cit., p. 85. Sulle varie voci, anche discordanti, di D. Grimm, A. von Bogdandy, I. Pernice, si rinvia al libro di DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo* cit., *passim*.

¹⁰ Sui temi del lavoro in Europa e del ‘modello sociale europeo’ cfr. G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro nell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 1998; *Sozialmodell Europa*, hrsg. v. Zentrum für Europa- und Nordamerika Studien, Opladen, Leske+Budrich, 2000; *Europäische Beschäftigungspolitik*, hrsg. v. F. Deppe - S. Tidow, Marburg, FEG, 2000 («Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften», 15); *Il governo dell’economia in Europa e in Italia*, a cura di G. Montani e D. Velo, Milano, Giuffrè, 2000.

bile rodaggio dato dall'integrazione comunitaria? Come potranno, in particolare, esser impostati i grandi temi della difesa dell'ambiente, la cui politica si lega strettamente a una riforma federalista sovranazionale e mondiale? Una battaglia, questa, che potrebbe collegare strettamente i 'popoli europei', ed è molto presente nel Parlamento europeo, come si evince dal contributo di Giorgio Grimaldi, il quale espone il pensiero di uno dei maggiori leader ambientalisti europei, tragicamente scomparso, Alexander Langer.

2. IL CONCETTO DI 'POPOLO' E LA SOVRANITÀ DELLO STATO

Ma, ancor prima di porsi tutti questi interrogativi, non ci si può nascondere che ve n'è uno pregiudiziale, di carattere terminologico. Non è il caso di fare battaglie nominalistiche, ma occorre chiedersi fino a che punto sia corretto che si usi per designare un nuovo soggetto pubblico europeo una parola come 'popolo', da sempre fortemente caratterizzata in diverso senso nelle varie lingue e culture politiche europee (si pensi alla suggestione promanante da '*peuple*', '*Volk*', '*nation*')? Qualcuno pensa che sarebbe magari più opportuno trovarne (o inventarne) una che non incontri le stesse difficoltà di accettazione? Denunciano forse, queste difficoltà, il fatto che continuiamo a pensare il processo di costruzione europea con categorie prese a prestito dal pensiero nazionale invece di scoprirne di nuove? Date queste domande, non è inutile un cenno al retroterra politico-filologico del termine 'popolo', anche al fine di facilitare un momento di riflessione supplementare sugli aspetti e sulle funzioni che potrebbero o meno esser comuni a un soggetto-popolo nazionale e a uno analogo sovranazionale.

La discussione moderna sulla sovranità dello Stato consacra il concetto di 'popolo', in quanto insieme dei cittadini, soprattutto come espressione del soggetto attivo della sovranità stessa, ovvero del suo titolare originario dal quale essa può esser delegata a un mandatario. In tale concezione, che ha il suo apice nella rivoluzione francese, si riverbera ancora il ricordo di una tradizione che parte dalla storia romana antica, per la quale il *populus* è uno dei due termini della formula '*senatus populusque romanus*', una delle due componenti appunto della *civitas*, aventi il compito di reggere la *respublica*. Mentre il *senatus* rappresenta il nucleo delle famiglie gentilizie, il *populus* è costituito dall'intero gruppo demico romano, inurbato e integrato nello Stato repubblicano. Attraverso i suoi tribuni è in grado di condizionare il governo e di cogestirlo. Nel tempo, con l'allargamento del diritto di cittadinanza romana ai popoli conquistati, il *populus* si configura come il prevalente soggetto della sovranità, il quale, nel passaggio all'impero, ne

delega titolarità ed esercizio al *princeps* in modo più o meno permanente (ma non irrevocabilmente). Nell'epoca dei regni romano-barbarici questa concezione del popolo si integra con l'idea germanica del popolo come raggruppamento dei guerrieri esercitanti direttamente il potere elettivo nell'assemblea. Nel medioevo dei comuni, il popolo assume sempre più la duplice fisionomia di insieme dei cittadini legati dal giuramento di fedeltà agli ordinamenti comunali e di collettività delle corporazioni economico-sociali. Caduto in ombra con l'assurgere al potere delle signorie e dell'assolutismo, il popolo riprende con l'illuminismo la funzione sovrana di determinazione dello Stato con la grande stagione rivoluzionaria settecentesca, nell'elaborazione costituzionale americana e francese del popolo come 'nazione' e come 'potere costituente'. Da allora l'identificazione tendenziale tra popolo e nazione, consolidata sul piano culturale dal romanticismo ottocentesco e dalle epopee risorgimentali,¹¹ viene prospettata addirittura come realtà organica e naturale, sbocco ineludibile della storia e della psicologia dei popoli. Vi sono differenze notevoli su come tale concezione si declina all'interno delle varie tradizioni culturali dei paesi europei. Se nel settore anglo-francese prevale l'idea politica, costituzionale e liberale, del popolo-nazione, viceversa in quella di tradizione germanica si elabora sempre di più una dottrina olistica del *Volk* come forza trainante del destino e della storia comuni della nazione, sostanza vivente incentrata su elementi prepolitici, quale l'appartenenza all'etnia, la terra, la lingua, la cultura, le tradizioni comuni.¹²

Questi tratti sintetici bastano per far comprendere come nella maggior parte dei casi il concetto di 'popolo', nel corso della modernità, si intrecci fortemente con accentuazioni diverse con quello di nazione, rappresentandone nell'interpretazione prevalente l'aspetto di attività e di iniziativa politica nello Stato. Su questa base si comprende e si giustifica facilmente la resistenza di quanti, formati nella concezione tradizionale statalnazionale,

¹¹ Cfr. per es. l'accezione mazziniana di 'popolo' messa bene in luce nello studio di S. MASTELLONE, *Il progetto politico di Mazzini (Italia-Europa)*, Firenze, Olschki, 1994, pp. 119-122. Distinguendosi dall'impostazione costituzionalista giacobina che vede 'le peuple souverain' nell'universalità dei cittadini, Mazzini «connette – secondo Mastellone – il termine popolo al concetto di nazione, più adeguato al sentimento patriottico e più ricco di valore morale». La nazione, a sua volta, è per Mazzini «l'universalità dei cittadini parlanti la stessa favella, associati, con eguaglianza di diritti civili e politici, all'intento comune di sviluppare e perfezionare progressivamente le forze sociali e l'attività di quelle forze» (p. 120). Inutile ricordare che, sul piano europeo, Mazzini pensa a una 'federazione di popoli', prospettiva che esclude l'esistenza di un 'popolo europeo'.

¹² Tuttavia permane nella cultura tedesca una distinzione tra *Volk* e *Nation*, cfr. per es. l'ampio studio di A.F. REITERER, *Die unvermeidbare Nation. Ethnizität, Nation und nachnationale Gesellschaft*, Frankfurt a.M./New York, Campus, 1988, p. 94, laddove sostiene che la tendenza a usare come sinonimi questi termini deve trovare il suo limite nella consapevolezza della loro reciproca indipendenza, in quanto «*Nation ist sozial und politisch bestimmt, Volk aber kulturell*».

non sono disposti ad accettare le ragioni che spingono i pensatori europeisti e federalisti più radicali verso l'allargamento della proposizione a un 'popolo europeo'. I cosiddetti 'euroscettici', come sono per esempio i britannici in generale, sia i laburisti di cui scrive Alberto Castelli¹³ in questo volume, sia i conservatori, sembrano voler dire: se l'Europa è un insieme di nazioni, ma non è essa stessa una 'nazione', allora può solo essere un insieme di 'popoli'. Ma occorre fare attenzione: anche per degli europeisti convinti e importanti come Jacques Delors, erede della grande tradizione funzionalista francese dei Monnet e degli Schuman, la formula dell'Europa unita come 'federazione degli Stati-nazione' (esposta qui da Claudio Giulio Anta), sottende dubbi altrettanto consistenti sulla possibilità politica di dar vita *tout court* a un 'popolo europeo'. L'unificazione o integrazione finale europea, per chi pensa così, può mirare solo a una sempre più stretta integrazione di popoli, giammai alla fusione in un sol popolo. Di questo tenore sono le affermazioni, per esempio, rese da una statista come Margaret Thatcher durante la conferenza d'inaugurazione del trentanovesimo anno accademico del Collegio d'Europa di Bruges il 20 settembre 1988: «L'Europa sarà più forte proprio perché ha la Francia in quanto Francia, la Spagna in quanto Spagna, la Gran Bretagna in quanto Gran Bretagna, ciascuna con le sue abitudini, tradizioni, identità. Sarebbe follia cercare di costringerle in una specie di identità, di personalità europea. Alcuni dei padri fondatori della Comunità hanno pensato che gli Stati Uniti d'America potrebbero costituire un modello. Ma tutta la storia dell'America è completamente diversa da quella dell'Europa».¹⁴

In realtà, da posizioni di questo genere emerge con chiarezza la riluttanza a non adottare non tanto un nome, quanto a non ammettere la funzione che nella storia politica vi sta dietro: appunto quella originatrice di un autonomo potere statale sovranazionale, in quanto tale funzione legittimatrice di un ordinamento democratico si suppone esistere solo al livello dello Stato nazionale. Ancora la Thatcher esprime con semplicità e determinazione tale scelta: «Sono la prima a dire che su molti grandi problemi i paesi d'Europa dovrebbero cercare di parlare con una sola voce. Voglio vederli lavorare molto più insieme su cose che possiamo far meglio insieme che da soli. L'Europa è più forte se agiamo così, che si tratti degli scambi, della difesa o delle nostre relazioni con il resto del mondo. Ma lavorare maggior-

¹³ Cfr. di A. CASTELLI, *Una pace da costruire. I socialisti britannici e il federalismo*, Milano, Angeli, 2002.

¹⁴ Cfr. *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, a cura di L. Levi - U. Morelli, Torino, Celid, 1994, p. 317.

mente insieme non impone una centralizzazione del potere a Bruxelles, o la presa di decisioni da parte di una burocrazia “nominata” [...]. Non siamo riusciti a far retrocedere le frontiere dello Stato in Gran Bretagna soltanto per vederle reimporre a livello europeo, con un super-Stato europeo che eserciti un nuovo dominio a partire da Bruxelles».¹⁵

È chiaro che nella retorica politica della Thatcher, e di altri europeisti moderati che hanno usato argomenti analoghi prima e dopo di lei,¹⁶ gli accenni alla burocrazia di Bruxelles sono spesso strumentali alla copertura di interessi nazionali. Ma credo che non si possa ridurre a questo la polemica. C'è in effetti da chiedersi se non si sia insistito in modo troppo semplicistico sull'uso di termini, come ‘popolo europeo’, segnati indelebilmente da un conio storico che consente con difficoltà applicazioni diverse.¹⁷ Con ciò non si vuole assolutamente condividere, né tanto meno appiattirsi sulle note posizioni che negano – col rifiutare la possibilità di esistenza di un soggetto popolare costituente – la prospettiva stessa della costruzione di un livello di statualità sovranazionale europea. Ma è noto che la tesi del ‘popolo europeo’ è stata avanzata decenni fa – come si vedrà nel dettaglio più avanti – dalla tendenza più radicale del federalismo, raggruppata nella Unione Europea dei Federalisti, al fine di porre con forza il problema della ‘costituzione’ della federazione europea a fronte del successo della tesi dell'integrazione funzionalista attraverso lo strumento delle Comunità. In questo caso l'accezione di ‘popolo’ usata (come si spiegherà più avanti e come illustra Flavio Terranova¹⁸ nel suo intervento) era proprio quella di soggetto-potere costituente. Mi chiedo se non si manifesti paradossalmente in questo dibattito, suscitato in primo luogo da Altiero Spinelli e da Mario Albertini, l'influenza di un'eredità giacobina e ‘leninista’ nel metodo (così

¹⁵ *Ivi*, pp. 317-318.

¹⁶ Cfr. per es. alcune posizioni fin dal primo Novecento diffuse tra i democratici e socialisti italiani, in C. MALANDRINO, *Gobetti e Treves: due approcci critici al progetto di Società delle Nazioni e alla prospettiva dell'unità europea*, «Annali della Fondazione L. Einaudi», XXV, 1991, pp. 421-442. Ma questa posizione è comune anche a statisti come Charles de Gaulle, su cui cfr. l'aggiornata elaborazione di W. LOTH, *De Gaulle und Europa. Eine Revision*, «Historische Zeitschrift», CCLIII, 1991, pp. 629-660.

¹⁷ Occorre comunque non dimenticare che il termine ‘popolo’ è usato storicamente anche con significati più larghi, come per esempio nelle locuzioni ‘popolo di Dio’ o ‘popolo ebraico’, in cui i valori identificativi e d'appartenenza si incentrano su una scelta di fede, superano certamente l'ambito nazionale, ma restano prepolitici e sostantivi. Questo fatto autorizza dunque anche altre applicazioni del termine ‘popolo’. Il punto importante da chiarire è a quali valori ci si vuole riferire nel caso dell'Europa e di ricordare il significato di scelta attiva, non di mera appartenenza passiva, che l'esser ‘popolo’ sempre sottende.

¹⁸ Di F. TERRANOVA cfr. anche la monografia *Il federalismo di Mario Albertini*, Milano, Giuffrè, 2003.

presente peraltro anche nelle forme radicali di militanza osservate dal Movimento Federalista Europeo) che grazie al tema del 'popolo europeo' intendeva porre quello – istituzionalmente non del tutto coincidente – della formazione di un governo federale continentale. Probabilmente ciò corrispondeva al tentativo di trasporre un po' meccanicamente il modello federale del '*We the people*' americano nella situazione europea, come si evince da tutto il processo di formazione del pensiero sfociante nel *Manifesto di Ventotene*.¹⁹ Si trattava insomma dell'applicazione di una logica democratico-federalista estremamente precisa, realistica e radicale, che privilegiava nell'ambito della dottrina dello Stato moderno il momento della creazione della sovranità e quindi, necessariamente, la forma tradizionale della proposizione del popolo come 'potere costituente' anche nel caso europeo, senza interrogarsi preventivamente sulla congruità storica di una simile scelta.

Ora, se anche, a parere di chi scrive, è giustificato porre il problema della creazione di un governo sovranazionale europeo, di un doppio livello di poteri sovrani tra Stati membri ed Europa unita (tema che sarà ripreso nella conclusione di questo saggio), pur tuttavia si ha l'impressione che ciò debba avvenire in virtù di un approccio meno diretto e più mediato, che vada oltre la pura logica della dottrina della sovranità, tenuto conto che per molti essa non si può nemmeno porre nel caso europeo. Avanzo qui l'ipotesi che l'argomentazione radicalfederalista, avanzata nei termini sopradetti rispetto alla proposta del 'popolo europeo', risenta profondamente di un paradigma tradizionale di critica federalista alla sovranità dello Stato moderno, sulla cui formazione occorre brevemente soffermarsi, poiché esso, a mio parere, pur essendo di grande valore interpretativo e ricostruttivo sul piano storico e problematico, ha nella presente situazione di un'Europa postmoderna indebolito la propria potenzialità d'innovazione rispetto al problema di sostanza. Che si può formulare così: posto che sia possibile considerare e accettare il 'popolo europeo' (o comunque lo si voglia chiamare) come un'entità in sviluppo sottostante la costruzione di una più stretta unione politica europea, entro quali limiti esso dovrebbe assumere forme istituzionali e politiche? A quali livelli di competenze e di decisionalità dovrebbe essere collocato?

¹⁹ Su questo cfr. C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998, pp. 17-20.

3. LA CRISI DELLO STATO NAZIONALE E IL 'PARADIGMA FEDERALISTA' DI CRITICA DELLA SOVRANITÀ

Ma prima di rispondere a queste domande occorre rivedere appunto i tratti essenziali dello stesso paradigma federalista tradizionale, e quindi ripartire dal tema della crisi dello Stato nazionale e del sistema internazionale degli Stati, da comprendere principalmente come crisi della forma dominante di sovranità statale nell'epoca moderna – intendendo con questa la dottrina della sovranità unica, assoluta e indivisibile attribuita alla forma di Stato sancita nel sistema usualmente indicato come 'modello Vestfalia',²⁰ consolidato tra Settecento e Ottocento. Oggetto di studio e di discussione da oltre un secolo,²¹ la critica federalista vi si è distinta, anticipando discussioni oggi consuete, e continua a distinguersi in modo particolare. Negli ultimi decenni, due fenomeni epocali, opposti e concomitanti, definiti con i termini ormai abusati di 'globalizzazione' (o 'mondializzazione') ed 'etnocalismi' (o 'etnoregionalismi'),²² hanno aggravato questa crisi a tal punto da chiedersi – come fa il pensatore federalista Daniel J. Elazar – se non si sia già in una fase 'postmoderna' nella quale, di fatto, la sovranità statalnazionale abbia perduto le sue caratteristiche sostanziali, e lo Stato moderno si trovi pertanto in una situazione di trasformazione senza ritorno.²³ Tali fe-

²⁰ Per tale definizione cfr. a titolo introduttivo *Gli occhi sul mondo*, a cura di F. Cerutti cit., pp. 110-122.

²¹ La bibliografia è vastissima. Per un'opportuna introduzione tematica e bibliografica cfr. almeno R. RUFFILLI, *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1979; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello stato nazionale*, Bari, Laterza, 1997, pp. 7-10 e 39-59; P.P. PORTINARO, *Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 11-18 e 154-168; C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 131 ss.; A. BOLAFFI, *Il crepuscolo della sovranità*, Roma, Donzelli, 2002.

²² Anche in questo caso la letteratura è ormai molto vasta. Si rinvia a titolo di introduzione a C. MALANDRINO, *La globalizzazione, le istituzioni e il federalismo*, in *Comunità, individuo, globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*, a cura di G. Cavallari, Roma, Carocci, 2001, pp. 279-296. Sui termini generali del rapporto tra crisi dello stato nazionale e globalizzazione cfr. almeno K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie nazionali* (1995), Milano, Baldini & Castoldi, 1996; D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo Stato moderno al governo cosmopolitico* (1995), Trieste, Asterios, 1999; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale* (1998), Milano, Feltrinelli, 1999. Sulla tematizzazione del rapporto tra crisi dello stato nazionale, globalizzazione e sviluppi teorici del federalismo cfr. in particolare T.A. BÖRZEL, *Föderative Staaten in einer entgrenzten Welt: Regionaler Standortwettbewerb oder gemeinsames Regieren jenseits des Nationalstaates?*, in *Föderalismus*, hrsg. v. A. Benz - G. Lehmbuch, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002, pp. 363-388 (ma v. anche le pp. 27-29 dell'introduzione di Benz).

²³ Cfr. D.J. ELAZAR, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987 (qui cit. nella trad. it. curata da L.M. Bassani, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1995); ID., *Federalism as a grand design. Political philosophers and the federal principle*, ed. by D.J. Elazar, Lanham, University Press of America, 1987.

nomeni hanno aumentato in modo esponenziale l'interdipendenza dei contesti regionali, nazionali e transnazionali, rendendo spesso evanescenti e facendo percepire come obsolete le frontiere nazionali esistenti. Hanno messo in evidenza l'inadeguatezza delle istituzioni politiche e socioeconomiche formatesi a seguito del trionfo dello Stato nazionale moderno-contemporaneo. Anche negli ambienti politologici, filosofici e giuspolitici italiani, si è sviluppata, pertanto, una riflessione sulla 'crisi' o sulla 'metamorfosi' del dogma della sovranità statale. Temi ripresi soprattutto con un'ottica polarizzata sulle trasformazioni transnazionali, indotte dalla globalizzazione, e attenta ai caratteri di una possibile cittadinanza europea e all'istituzione della democrazia cosmopolitica.²⁴

In un'altra sede²⁵ ho avuto modo di sostenere che è possibile individuare un paradigma unitario di 'critica federalista' alla sovranità dello Stato, argomentando questa tesi sulla scorta delle stesse attribuzioni che la storia e la teoria politica hanno conferito alla sovranità dello Stato nazionale nell'epoca moderna: unicità, unitarietà, indivisibilità, irrevocabilità, assolutezza, monoliticità, ecc. La contrapposizione comune a tali caratteristiche, che cementa le tesi federaliste, al di là di differenze di argomentazione e di tematiche nei vari autori e nelle varie fasi del Novecento, comporta la loro dislocazione su di un fronte unico rispetto alla sovranità dello stato moderno monocentrico. Lo ricorda anche Norberto Bobbio – riprendendo e sviluppando il proprio approccio cattaneano al problema – in un saggio dedicato al trentesimo anniversario della nascita del Movimento Federalista Europeo.²⁶ La critica federalista, sostiene Bobbio, ha uno sviluppo inedito nel '900 a causa della crisi oggettiva che, per più cau-

²⁴ È disponibile una larga bibliografia; per orientarsi cfr. in particolare *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Atti del XIX Congresso nazionale della Società italiana di filosofia giuridica e politica (Trento, 29-30 settembre 1994), a cura di M. Basciu, Milano, Giuffrè, 1996; D. QUAGLIONI, *Un dogma in crisi: il dibattito sulla sovranità nel pensiero giuspolitico del Novecento*, in *Temî politici del Novecento*, a cura di A.M. Lazzarino Del Grosso, Napoli, CUEN, 1997, pp. 13-36; *Metamorfosi della sovranità tra Stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, a cura di G.M. Cazaniga, Pisa, Edizioni ETS, 1999; *Una Costituzione senza stato*, a cura di G. Bonacchi, Bologna, Il Mulino, 2001; *Sfera pubblica e costituzione europea*, a cura di E. Paciotti, «Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso», n.s. II, 2002. Sul problema della cittadinanza l'opera di riferimento è quella di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1999-2001, 4 voll., in part. il vol. IV, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, 2001.

²⁵ Cfr. C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale e pensiero critico federalista. Dall'Europa degli Stati all'unione federale possibile*, «Quaderni fiorentini», n. 31, tomo I, 2002, pp. 169-244. Nella parte seguente fino al § 6 vengono riprese, con qualche modifica formale, le riflessioni ivi contenute.

²⁶ Cfr. N. BOBBIO, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, a cura di S. Pistone, Torino, Fondazione L. Einaudi, 1975, pp. 221-236.

se (di cui non si può indicare la principale, né si può dire che siano cause meccaniche, ma che occorre riconoscerle come cause che si verificano come 'condizioni' di apertura e avanzamento di crisi), getta la sovranità dello Stato moderno in una posizione di graduale o repentino arretramento e dissolvimento in una col venir meno dello *jus publicum europaeum*: interdipendenza economico-socio-giuridica (che oggi assume le dimensioni della globalizzazione), accrescersi della distruttività delle guerre, incapacità della forma Stato-nazione ad assolvere i compiti per i quali fu creato sia dal punto di vista dei rapporti con gli altri Stati (politica estera e internazionale) sia dal punto di vista della rappresentanza delle realtà socio-politiche interne, ecc.

Lo *jus publicum europaeum* – sottolinea Bobbio riprendendo l'insegnamento schmittiano – è costituito per porre fine alle guerre di religione, vere e proprie guerre civili europee, e per rendere effettivo uno *jus belli* alla cui base sta la distinzione tra l'*hostis*, il nemico in guerra, e il *rebellis*, il nemico nella guerra civile. Al sistema del diritto pubblico europeo corrisponde così sul piano politico il sistema 'vestfalico' dell'equilibrio tra i grandi stati sovrani, che si dimostra in grado di dominare per quasi tre secoli i rapporti internazionali. Ma tra Otto e Novecento, l'enorme distruttività degli apparati bellici, l'avvento della nazionalizzazione delle masse e dei totalitarismi fa sì che, insieme alla rovina del sistema degli stati, cada la distinzione tra l'*hostis* e il *rebellis*. Il mondo ridiviene vittima di inaudite ondate di violenza che, nel contesto atomico, ne mettono a repentaglio la stessa esistenza. Ecco dunque che, secondo Bobbio, «l'idea federalistica nasce, si rafforza, diventa principio motore di azione via via che il sistema giuridico e politico nato come antidoto alle guerre di religione, come rimedio alla più grande esplosione di violenza che l'Europa aveva conosciuto prima delle due guerre mondiali, non regge più alla prova, quando si riscopre che anche la guerra fra Stati può trasformarsi in guerra civile». ²⁷ Il pensiero federalista è l'espressione di un 'processo inverso' a quello caratterizzante lo Stato moderno: «Mentre questo era nato da un processo di accentramento verso l'unità e l'unicità del potere statale e di decentramento rispetto al potere universale rappresentato dalla chiesa e dall'impero (la comunità internazionale è definibile giuridicamente come un ordinamento massimamente decentrato), il federalismo muove al contrario verso la disarticolazione dell'unità dello Stato, e verso la ricerca di una nuova superiore unità [...] al di là e al di sopra dello Stato. [...] Combatte insomma la battaglia contemporanea-

²⁷ *Ivi*, p. 224.

mente su due fronti, quello della sovranità interna, attraverso il principio della divisione orizzontale dei poteri, e quello della sovranità esterna, attraverso il principio della limitazione della potestà di guerra e di pace che è la prerogativa dello Stato sovrano».²⁸

Mi pare che l'argomento di Bobbio – in quanto enucleazione di un principio di azione e di direzione che è nel contempo espressione di un 'processo' secolare di scomposizione e limitazione della sovranità statale – serva bene alla causa della fondazione di una visione unitaria, benché articolata, delle varie espressioni del federalismo sovranazionale (o esterno) e infranazionale (o interno), il primo centripeto, il secondo centrifugo.²⁹ La critica federalista, secondo questo taglio interpretativo – che può far configurare una sorta di «paradigma teorico di critica all'unicità e all'assolutezza della sovranità dello Stato moderno» (preciso che questa formulazione non è del filosofo torinese, ma dello scrivente) nel quale convergono con maggiore o minore facilità tutte le varie espressioni federaliste di cui si tratterà nel seguito –, porta nel corso del Novecento un attacco duplice alla sovranità dello Stato: a) dall'alto o dall'esterno, alla sua facoltà di determinare autocraticamente i rapporti nei confronti dei suoi simili sul piano internazionale, ponendo viceversa il problema di un patto federale sovranazionale; b) dal basso o dall'interno, alla sua facoltà assoluta di determinare dal centro l'ordinamento interno, ponendo viceversa il problema di un patto di convivenza con le comunità territoriali sul piano di un radicale decentramento autonomistico, che giunge alla definizione federale interna dei rapporti fra centro e periferia.³⁰ Il fine verso il quale si muove tale critica è l'instaurazione della pace tra le nazioni e l'autonomia delle componenti infranazionali. La conseguenza di tali attacchi sul piano teorico è la denuncia federalista della sovranità assoluta ed esclusiva degli Stati nazionali come causa di guerra perpetua e di illibertà e autoritarismo da un lato, dall'altro come 'mito' semplicemente obsoleto per alcuni autori nelle condizio-

²⁸ *Ivi*, p. 225.

²⁹ Per queste definizioni del federalismo cfr. l'introduzione a MALANDRINO, *Federalismo* cit., pp. 17-20.

³⁰ Sfugge alla portata teorica del paradigma così delineato la formulazione, in termini oggettivi e soggettivi, del problema di un nuovo potere costituente la sovranità, nel senso che sembra restarvi implicito il riferimento allo schema tradizionale della sovranità popolare nazionale che crea la sovranità statale nei termini usuali elaborati dal costituzionalismo liberaldemocratico. Tale schema, però, essendo stato inglobato totalmente nell'Ottocento nella teoria dello Stato-nazione godente assoluta ed esclusiva sovranità, non sopporta più l'immediata e diretta applicazione sul piano infra- e sovranazionale, ai fini cioè di individuare più livelli di sovranità diffusa e condivisa, senza una riformulazione appropriata.

ni contemporanee, mistificatorio fin dalle origini per altri, in ogni caso da rigettare e sostituire con forme di sovranità diffusa e condivisa per alcuni, da eliminare *tout court* per altri. Tale elaborazione critica, definita con argomenti diversi da alcuni federalisti come Daniel Elazar e Mario Albertini 'una rivoluzione' non cruenta, è in corso da più di un secolo e mezzo, non solo in Europa. Essa è stata rinvigorita dagli eventi storici che hanno segnato gli ultimi decenni del Novecento con la fine della divisione del mondo in blocchi. Il 1989, con la caduta del Muro di Berlino, è sotto tale profilo il punto di arrivo (e di partenza) di un processo storico epocale: la crisi finale della modernità e l'inizio della postmodernità. Esso ha trasformato a oriente le frontiere degli Stati e sepolto quello che veniva presentato come modello alternativo alle democrazie occidentali, lasciando il campo all'affermarsi di una nuova anarchia internazionale in un quadro di conflittualità più o meno guerreggiate tra le nazionalità che, per la loro virulenza, ricordano i periodi precedente e seguente la prima guerra mondiale. In vari Stati dell'Occidente europeo tale rivoluzione ha messo in crisi l'assetto tradizionale e posto all'attenzione l'ineludibile necessità di riforme costituzionali.

In questo contesto drammatico – contrassegnato altresì dall'urgenza di procedere a tappe forzate verso una riforma in senso federale dell'Unione Europea e dell'ONU – assume significato la riflessione critica, distruttiva, una vera *pars destruens*, fatta nel corso dell'età moderna e giunta al suo apice nel Novecento dai pensatori federalisti sullo Stato nazionale fortemente centralizzato, e quella costruttiva, la *pars construens*, che sempre più si orienta verso la definizione di forme di Stato federale ai vari livelli, locale nazionale, macroregionale e mondiale.

4. IL 'PARADIGMA FEDERALISTA' E LA PROPOSTA DEL MFE DEL 'POPOLO EUROPEO'

Si è detto sopra che l'elaborazione di una concezione federale del 'popolo europeo' è stata oggetto di trattazione privilegiata e pionieristica del Movimento Federalista Europeo, da Altiero Spinelli a Mario Albertini. I 'federalisti europei', muovendosi all'interno del paradigma federalista sopra tratteggiato, si sono fin dai primi anni della loro esistenza resi conto che l'obiettivo dell'unità europea non è realizzabile senza che si crei un presupposto forte di legittimazione finora mancante, ovvero un 'potere costituente' che non può provenire da operazioni di ingegneria costituzionale o da interventi intergovernativi dall'alto. Occorre invece uno sviluppo inedito di un'identità collettiva europea che superi il minimo denominatore co-

mune, culturale o economico, costruito nei secoli e nell'esperienza comunitaria, e si qualifichi in senso politico e sociale al fine di determinare un consistente e sufficiente senso di appartenenza.

La linea di pensiero sviluppata negli anni '50 e '60 in opuscoli e interventi da Spinelli³¹ ha, sul piano teorico e pratico, uno svolgimento successivo in Mario Albertini. Filosofo della politica nell'Università di Pavia e presidente del MFE fino alla morte avvenuta nel 1997, Albertini è – come bene mette in luce Terranova – la figura di maggior rilievo del federalismo in Italia dopo Spinelli. Il suo principale contributo consiste nella critica della concezione dello *Stato nazionale*, che funge altresì da premessa per la sistematizzazione data nel libro *Il federalismo*.³² Qui il federalismo è connesso strettamente all'aspetto di valore kantiano, la pace, e a uno di struttura istituzionale, lo Stato federale, visto come superamento dello stato nazionale, sia dal punto di vista infranazionale sia da quello sovranazionale. Esso è legato infine a un aspetto storico-sociale, riposante sull'offuscamento degli antagonismi di classe e nazionali nonché allo sviluppo del pluralismo sociale e istituzionale. In tale visione, l'unione europea è una tappa intermedia e necessaria del processo che porterà alla federazione mondiale.³³

Il punto centrale del programma indicato da Albertini, fin dall'inizio degli anni sessanta, si fonda nella implementazione della trasformazione del processo d'integrazione europea, avviata sulla scorta dei criteri funzionalisti di Monnet, in quello della costituzione di una unione politica, che scaturirebbe dalla crisi necessaria in cui la prima si verrebbe a trovare per la prevedibile mancanza di volontà dei governi nazionali di rinunciare alle proprie prerogative sovrane. Il punto di partenza è nel pensiero albertiniano la critica dell'idea di nazione e del modello dello Stato nazionale. L'idea di nazione, plausibile come fatto culturale (autoidentificazione linguistica, storico-tradizionale, ecc.), è illusoria e mistificante dal punto di vista del suo collegamento (a torto ritenuto intrinseco) col modello dello stato nazionale. Quel che Albertini rifiuta è, oltre a ciò, che la nazione inca-

³¹ Cfr. A. SPINELLI, *La mia battaglia per un'Europa diversa*, Manduria, Lacaita, 1979; v. inoltre gli scritti raccolti a cura di S. Pistone: A. SPINELLI, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa* cit.; A. CHITI BATELLI, *L'idea d'Europa nel pensiero di A. Spinelli*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 1989; A. Spinelli and federalism in Europe and in the world, a cura di L. Levi, Milano, Angeli, 1990.

³² Cfr. M. ALBERTINI, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1960; Id., *Il federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1979.

³³ Tutti questi motivi del pensiero albertiniano sono riproposti in due volumi di scritti (pubblicati dagli anni Sessanta in poi) editi nel 1999 dal Mulino (Bologna) a cura di N. Mosconi, intitolati l'uno *Nazionalismo e federalismo*, l'altro *Una rivoluzione pacifica*.

psulata nello stato diventi una sorta di classificatore e di massimo divisore politico di quell'unità più vasta che è 'l'intero genere umano'. Perché in quanto tale, essa si trasforma in causa di scontri vieppiù distruttivi. La cultura della nazione, in questo senso creatrice dei nazionalismi, si oppone alla cosmopolita 'cultura dell'unità del genere umano' che sottende come orizzonte la visione federalista. L'ideologia nazionale eleva artificiosamente a dato originario l'appartenenza nazionale e la categoria dello Stato-nazione, rafforzando le tendenze nazionaliste che corrompono le ideologie tradizionali, liberaldemocratiche, socialiste o comuniste: «La nazione è il criterio con il quale è organizzato politicamente il genere umano, dunque dovrebbe essere la prima idea con la quale fare i conti».³⁴ Appare necessario ad Albertini tale passaggio per arrivare a una chiara visione dei compiti del presente. È in Europa, 'sede storica del modello nazionale', che occorre vincere la battaglia cruciale sulla via della federalizzazione dell'intero pianeta. A tal fine s'impone la preventiva trasformazione culturale, ovvero il passaggio da una concezione nazionale a una cosmopolita e federale. In ciò risiede la sostanza dell'aspetto storico-sociale cui si lega il federalismo. La negazione della ideologia nazionalista, e l'affermazione in suo luogo di un modo di vedere e di agire federalista, non rappresenta altro che l'inveramento del valore kantiano della pace che, in quanto verità di ragione, appartiene già al patrimonio genetico del federalismo. Il 'federalismo europeo', come ideologia rivoluzionaria, deve quindi porsi l'obiettivo di modificare la struttura sulla quale si regge il sistema politico attuale: lo Stato nazionale. Non per negarlo totalmente, ma per superarlo condizionandone e depotenziandone la sovranità all'interno delle strutture supernazionali, di cui la federazione europea rappresenta la tappa decisiva, e la federazione mondiale il risultato finale.

In coerenza con gli insegnamenti di Spinelli e di Albertini, il movimento dei 'federalisti europei', che operano in modo coordinato in Italia e, attraverso l'Unione Europea dei Federalisti, negli altri paesi del vecchio continente, conduce da vari decenni battaglie ideologiche e politiche per l'istituzione della federazione europea attraverso un passaggio costituente e costituzionale.³⁵ In questa sede, però, non interessa l'aspetto pratico, quanto

³⁴ Cfr. ALBERTINI, *Il federalismo* cit., p. 299.

³⁵ Come scrive S. Pistone nell'introduzione all'edizione anastatica di A. SPINELLI - E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, Celid, 2001, p. xi: «Il MFE ha in effetti costantemente conseguito con una incrollabile coerenza la creazione di un vero e proprio stato federale europeo (che avrebbe dovuto comprendere progressivamente l'intera Europa) e la convocazione di una assemblea costituente europea democraticamente rappresentativa come metodo insostituibile per giungere effettivamente all'unificazione irreversibile dell'Europa».

soprattutto accennare ai tratti teorici più recenti dell'elaborazione 'federalista europea' in merito alla critica della sovranità nazionale e alla determinazione dei caratteri costituzionali della auspicata federazione europea. Su questi temi si impegnano da decenni studiosi e militanti che danno voce a vari organi di stampa e a riviste, tra cui «L'Unità europea», «Il Federalista», «Piemonteuropa», «The Federalist Debate».³⁶

Le argomentazioni dei 'federalisti europei', riprese nel saggio di Levi in questo volume, si appuntano oggi sul riconoscimento che il metodo 'gradualistico' – espressione che sottintende il richiamo sia alle posizioni funzionalistico-comunitarie da Monnet in poi, sia a quelle di tipo confederalista –, ha definitivamente esaurito il proprio compito nei riguardi dello sviluppo ulteriore dell'Unione Europea con la realizzazione della moneta unica, ed è divenuto un freno paralizzante nel processo di unificazione. La tematica della crisi dello Stato nazionale, riproposta sostanzialmente nelle forme sopradette e attualizzata alla luce dell'aggravamento causato dai processi di globalizzazione, mette in luce la necessità di un salto di qualità che sia tale da portare, tramite un passaggio costituente, a un vero e proprio Stato federale europeo prima che l'allargamento completo previsto ai paesi dell'Est e del Mediterraneo, e le sempre più urgenti esigenze di governo democratico continentale, non conducano anche alla disgregazione del tessuto comunitario dell'Unione e alla sua degenerazione in una sorta di mera unione di libero scambio e di imbelli 'società delle nazioni'.

L'erosione della 'sovranità nazionale', pur se accresciuta secondo i 'federalisti europei' dall'interdipendenza economica e militare a livello globale, non è accompagnata da un accrescimento di 'sovranità europea'. Sicché la sovranità nazionale non è affatto 'evaporata' in una sorta di *multilevel governance*, ma resta prerogativa degli Stati nazionali, i quali cercano di guidare e sfruttare i processi di progressiva eliminazione delle barriere nazionali ai fini di un recupero imprevedibile di influenza a livello sovranazionale.³⁷ I 'federalisti europei', sfumando i toni della condanna a tutto

³⁶ Cfr. in particolare: *Fine della politica?*, «Il Federalista», XXXVIII, n. 2, 1996, pp. 86-90; F. ROSSOLILLO, *Dall'unione alla federazione: l'Europa e la questione dello Stato e della sovranità*, «L'Unità europea», XXVI, nn. 321-322, 2000, pp. 26-27; S. PISTONE, *Sovranità europea*, «Piemonteuropa», XXV, n. 3, 2000, pp. 1-3; Id., *Dopo l'introduzione dell'euro, una Costituzione federale europea*, *ivi*, XXVI, n. 3, 2001, pp. 10-12; *For a federal European Constitution*, «The Federalist debate», XIV, n. 2, 2001, pp. 23-32.

³⁷ Conferma questa tesi, almeno dal punto di vista della riappropriazione di poteri da parte degli Stati, T. BÖRZEL, *Föderative Staaten in einer entgrenzten Welt*, in *Föderalismus*, hrsg. v. A. Benz - G. Lehmbruch cit., p. 369; di diverso e opposto avviso è G. MARRAMAO, *L'Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, costituzione*, in *Una Costituzione senza Stato*, a cura di G. Bonacchi cit., pp. 119-144.

tondo del dogma della sovranità esclusiva e illimitata dello Stato nazionale precedentemente affermata in un diverso contesto da Spinelli e Albertini, denunciano piuttosto con preoccupazione il fatto che tale critica doverosa abbia in taluni autori portato paradossalmente alla denuncia della scomparsa della sovranità *tout court*. Con la conseguenza di far mettere in secondo piano che invece la sovranità – se correttamente intesa e condivisa – svolge compiti irrinunciabili di ordinamento, mantenimento e sviluppo sociale e civile. Essa ha pur sempre la funzione di legittimare i processi decisionali a livello legislativo e di governo, di escludere cadute nell'anarchia, di fondare in democrazia la certezza del diritto e della solidarietà tra i cittadini.³⁸ Non alla distruzione della sovranità statale occorre mirare, ma alla sua diversa dislocazione tra istanze europee e nazionali, nell'epoca in cui la forma 'Stato-nazione' manifesta crescenti incapacità di intervento a livello continentale e globale. In tal senso è da intendere il superamento dello Stato-nazione. Viceversa, chi sostenga l'avvenuta distruzione della sovranità in assoluto, in realtà rischia di farsi paladino subordinato dell'unico 'sovrano' nazionale capace di interventi globali, ossia degli Stati Uniti d'America.

Lungi pertanto dall'accettare «il declino della statualità»,³⁹ il nodo da sciogliere è ancora sempre quello dell'alternativa tra federazione e confederazione:⁴⁰ «trasferire la sovranità» dagli Stati nazionali alla federazione europea significa accrescere e trasformare qualitativamente l'embrione federale già presente nel tessuto comunitario dell'Unione Europea, che deve essere dotata di vera sovranità federale, cosa che prevede la condivisione di questa con gli Stati nazionali. Lo Stato federale europeo non dovrà essere un 'super-Stato', perché anzi «esso avrà caratteristiche diverse ed originali rispetto ai sistemi federali finora realizzati, perché si tratta, per la prima volta nella storia, di federare tali Stati nazionali storicamente consolidati e un continente caratterizzato da un pluralismo (che è una grandissima ricchezza da tutelare e valorizzare) culturale, linguistico, religioso, economico-sociale che non ha eguali nel mondo».⁴¹ Pertanto federalismo decentrato e

³⁸ Cfr. PISTONE, *Dopo l'introduzione dell'euro, una Costituzione federale europea* cit., p. 11, «La sovranità, intesa come potere di decidere in ultima istanza (e implicante il monopolio della forza legittima), è in realtà la condizione della validità e dell'efficacia del diritto e quindi il presupposto della possibilità stessa di impegnarsi per il conseguimento del bene comune».

³⁹ Cfr. PISTONE, *Introduzione* alla cit. edizione anastatica di SPINELLI - ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, p. XIX.

⁴⁰ Cfr. PISTONE, *Dopo l'introduzione dell'euro, una Costituzione federale europea* cit., p. 11: «La dicotomia federazione-confederazione mantiene intatta la sua validità».

⁴¹ Cfr. PISTONE, *Introduzione* alla cit. edizione anastatica di SPINELLI - ROSSI, *Il Manifesto di*

sussidiarietà sono le risposte ai timori di accentramento statalista a livello europeo. Si tratterebbe in sostanza di fondere taluni aspetti dei modelli duale e cooperativo del federalismo. Requisiti fondamentali della federazione europea dovranno essere: 1) competenza esclusiva in materia di moneta, difesa e politica estera; 2) competenza concorrente su tutte le altre materie in base al principio di sussidiarietà; 3) trasformazione del Consiglio dei ministri nella camera territoriale degli Stati e sua privazione della competenza legislativa esclusiva; 4) competenza legislativa piena al Parlamento europeo, che la eserciti su un piano di parità con la Camera degli Stati; 5) trasformazione del Consiglio europeo nella Presidenza collegiale dell'Unione; 6) trasformazione della Commissione nel governo dell'Unione, nominato dalla Presidenza collegiale e responsabile di fronte al Parlamento; 7) estensione del processo decisionale a maggioranza, tranne che in particolari materie di rilevanza costituzionale; 8) esclusione del diritto di secessione. Di particolare importanza è, secondo i 'federalisti europei', la procedura costituente – in luogo di quella intergovernativa finora seguita – per arrivare a cogliere tale obiettivo. Non è da escludere infine che, di fronte a insuperabili resistenze euroscettiche, si renda necessaria la combinazione di due momenti successivi: la creazione di un 'nucleo federale' ristretto, convivente con l'Unione Europea più larga, nell'attesa che grazie a un'adeguata strategia che contemperi iniziative politiche con clausole e formule già sperimentate (*opting out*, geometrie variabili, cooperazioni rafforzate)⁴² si creino le condizioni per l'ingresso degli altri paesi nella federazione.

I 'federalisti europei' si rendono conto che un simile obiettivo non è realizzabile senza che si crei un presupposto forte di legittimazione finora mancante, ovvero un 'potere costituente'. Insomma, si pone – non da oggi, ma dai tempi di Spinelli e Albertini – il problema della definizione di un 'popolo europeo'.⁴³ Questo fu ed è compreso dai massimi dirigenti del

Ventotene, p. XVIII. Sugli aspetti socio-economici del progetto 'federalista europeo' cfr. *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di A. Majocchi e D. Velo, Padova, 1999.

⁴² Cfr. *L'Europa a geometria variabile: transizione verso l'integrazione*, a cura di P. Maillet e D. Velo, Torino, L'Harmattan Italia, 1996.

⁴³ Cfr. M. ALBERTINI, *La nascita del popolo europeo*, «Europa federata», 25.1.1956, ora in Id., *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa* cit., pp. 85-90; *L'Europe des états, l'Europe du marché commun et l'Europe du peuple fédéral européen*, «Il Federalista», IV, 2, 1962, pp. 187-193; *Il censimento volontario del popolo federale europeo*, «Il Giornale del censimento», 3, 1966, ora in Id., *Una rivoluzione pacifica* cit., pp. 145-152; *L'identità europea*, «Il Federalista», XIX, 3, 1977, pp. 180-183; *L'Europa sulla soglia dell'Unione*, ivi, XXVIII, 1, 1986, pp. 25-37; *Un progetto di manifesto del federalismo europeo*, ivi, XXXIV, 1, 1992, pp. 71-89; *La strategia della lotta per l'Europa*, ivi, XXXVIII, 1, 1996, pp. 55-67. Per la ricostruzione della questione del 'popolo europeo' nell'esperienza del MFE cfr. l'Introduzione di S. Pistone alla ristampa anastatica del pe-

MFE prevalentemente nel senso sociologico e storico-politico di «una comunità di cittadini che [sono] gravemente danneggiati nei loro interessi materiali e nelle loro esigenze ideali dalla crisi storica degli Stati nazionali sovrani (i quali devono essere considerati illegittimi perché ormai strutturalmente incapaci di perseguire efficacemente i compiti – benessere economico, sicurezza, libertà – in funzione dei quali sono stati costruiti) e che [aspirano], sia pure confusamente, al superamento di questa situazione attraverso l'unità europea». ⁴⁴ Non potendosi esprimere tale aspirazione nei limiti strutturali e procedurali nazionali, il compito dei 'federalisti europei' è pertanto «di creare degli strumenti di azione politica sopranazionale in grado di permettere al popolo europeo di prendere coscienza della necessità di costruire la federazione europea attraverso il metodo costituente e di far valere questa volontà al di fuori dei condizionamenti prodotti dalle istituzioni politiche nazionali». ⁴⁵ Il 'popolo europeo', in tale accezione, è identificabile dunque potenzialmente con tutti i cittadini europei (europeismo organizzabile), a partire però dall'avanguardia dei più consapevoli eurofederalisti, che mobilita il corpo grosso di coloro che non hanno 'coscienza' di esserlo (europeismo organizzato, ovvero, con le parole di Albertini, «il popolo europeo ha la realtà dell'azione politica dei federalisti che hanno capito»). ⁴⁶ È evidente, da tale impianto, la connotazione movimentista e ideologica che tradisce sfumature di una sorta di 'leninismo europeista', nel senso dell'avanguardia cosciente che dirige e organizza la spontaneità, aspetto che d'altra parte è connesso con la formazione originaria del primo fondatore del MFE.

In coerenza con quanto detto, si realizza l'impegno a mobilitare, tramite campagne propagandistiche (a partire dall'iniziativa, poi fallita, del Congresso del popolo europeo ⁴⁷ mirante a ottenere legittimità democratica e peso politico indispensabili per forzare i governi alla convocazione della costituente europea) e referendarie negli anni '60 e '70. Un movimento che trova nuova motivazione, anche sul piano ideale, dall'obiettivo dell'elezione diretta del Parlamento europeo raggiunto nel 1979, una tappa che conferi-

riodico spinelliano «Popolo europeo», 1958-1964, a cura della Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, Industria Grafica Editoriale, 2001, pp. 9-25.

⁴⁴ *Ivi*, p. 15. Cfr. anche PUBLIUS, *Una Costituzione federale per l'Europa*, «Il Federalista», XLII, 3, 2000, p. 302.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Cfr. ALBERTINI, *La nascita del popolo europeo* cit., p. 90.

⁴⁷ Cfr. C. ROGNONI VERCELLI, *Il Congresso del popolo europeo*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969* cit., pp. 373-398.

sce visibilità inedita a una sorta di soggetto politico parzialmente rappresentativo, l'insieme degli elettori europei, che sembra dare maggiore concretezza al discorso del 'popolo europeo'.⁴⁸ In conclusione, la concezione 'federalista europea' del 'popolo europeo' si pone nei limiti della costruzione di un movimento sempre più vasto e capace di maturare nel frattempo, grazie alla mobilitazione e all'azione di chiarimento e di propaganda ideologica e politica, «un vincolo di identità politica, sociale, culturale e il senso di appartenenza e di identificazione con un organismo comune avvertito come tale e al cui sviluppo si sentano partecipi». ⁴⁹ Di qui lo sviluppo necessario di un *ethos* condiviso, la creazione di un *demos* a partire dal dato consistente del corpo elettorale europeo da uniformare tramite l'istituzione di un sistema elettorale unificato e dall'estensione dei diritti di cittadinanza, e di un *ethnos* che si consolidi grazie al dialogo interculturale, scambi scolastici, programmi televisivi comuni, ecc. Tutto ciò, però, è ritenuto possibile solo a seguito dell'istituzione di un livello di statualità europea che è conseguenza dell'approvazione di una costituzione continentale: non esiste un prima e un dopo, vi è un processo circolare, 'Stato e popolo nascono insieme'. Come d'altra parte, si afferma, è avvenuto nel processo di formazione degli Stati nazionali nell'Ottocento.

Da questa ricostruzione, per quanto succinta, si comprende come sia ben presente (e in gran parte condivisibile) nella posizione 'federalista europea' la visione progressiva del 'popolo europeo' sotto il profilo sociologico, storico-politico, ideologico e movimentistico. A essa manca, però, un'impostazione e una soluzione convincente sul piano della giustificazione filosofico-giuridica e istituzionale, ai fini della legittimazione del soggetto del potere costituente europeo in un'ottica non puramente legata alla tradizionale concezione della sovranità. Tale carenza non è casuale, ma corrisponde a una più generale aporia caratterizzante il pensiero federalista tradizionale rispetto alla problematica europea. Ciò si riflette sulle difficoltà, che gli vengono poste in quanto paradigma positivo di superamento effettivo della sovranità statalnazionale, dall'esistenza di forti identità nazionali e strutture statali che si oppongono tenacemente a passaggi decisivi in direzione di un livello solido di federalità europea.

⁴⁸ Cfr. nel merito anche le interessanti considerazioni di G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001, pp. 77-99.

⁴⁹ Cfr. U. MORELLI, *La Costituzione europea: il modello federalista*, in *Diritti e costituzione nell'Unione Europea* cit., p. 75. Sullo sviluppo storico dell'identità europea cfr. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità* cit.

5. L'APPRODO FEDERALE DERIVANTE DAL 'PARADIGMA COMUNICATIVO' DI HABERMAS

Proprio l'aporia sopraddeita nella posizione eurofederalista a proposito della fondazione e della definizione teoriche del 'popolo europeo', e della conseguente lacunosità nel processo teorico di legittimazione di un 'potere costituente' europeo, fa apprezzare il tentativo di critica alla sovranità dello Stato-nazione e di elaborazione federaleuropeista proveniente dalla filosofia habermasiana della comunicazione e dell'approccio discorsivo. Non voglio affermare che Habermas sia inquadrabile nella tradizione di pensiero federalista. Tuttavia, soprattutto nelle opere dell'ultimo decennio,⁵⁰ il filosofo francofortese chiarendo bene quali limiti incontri lo Stato nazionale – nell'epoca della sua crisi – dalla doppia contestazione mossagli dal multiculturalismo all'interno e dalla globalizzazione all'esterno, arriva a chiedersi se all'interno di tale forma politica esista ancora oggi «la possibilità di coniugare “nazione dei cittadini” e “nazione etnica”, ordine giuridico e cultura popolare».⁵¹ Di qui procede ad affermare la necessità di un non impossibile allargamento della democrazia, oltre i confini dello Stato nazionale, nella federazione europea.⁵² Questo approdo certamente lo colloca, pur con la sua peculiare argomentazione, in una posizione convergente con l'europeismo federalista. A mio avviso, il suo impegno si rivela particolarmente prezioso nel contrastare l'euroscetticismo ricorrente in merito al problema del superamento del deficit democratico europeo e dell'individuazione di un legittimo e coerentemente fondato soggetto costituente europeo, appunto il 'popolo europeo'. Per illustrare tale opinione, vorrei qui

⁵⁰ Cfr. in particolare tra gli scritti più recenti: J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1992 (trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. Ceppa, Milano, Guerini, 1996); *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1996 (trad. it. *L'inclusione dell'altro*, a cura di L. Ceppa, Milano, Feltrinelli, 1998); *Die Postnationale Konstellation*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1998 (trad. it. *La costellazione postnazionale* cit.); *Si, voglio una Costituzione per l'Europa federale*, 2000, in <http://www.caffeeuropa.it/attualita/112attualita-habermas.html>; *Warum braucht Europa eine Verfassung?*, 2001, in <http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127-verfassung-lang.html> (trad. it. *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?* in *Diritti e costituzione nell'Unione Europea. La Carta dei diritti nell'ottica del costituzionalismo europeo* cit., pp. 63-79). Sul rapporto tra tale concezione e le dimensioni dell'etica, della morale e del diritto cfr. anche L. CEPPEA, *Pluralismo etico e universalismo morale in Habermas*, «Teoria politica», XIII, n. 2, 1997, pp. 97-112.

⁵¹ Cfr. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro* cit., p. 130.

⁵² Cfr. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?* cit., p. 63: «In effetti, la sfida non consiste tanto nell'invenzione di qualcosa di nuovo, ma piuttosto nella conservazione delle grandi conquiste dello stato nazionale europeo anche oltre le frontiere della nazione e in un altro formato».

utilizzare, in proposito, la chiave di lettura del contributo filosofico-politico habermasiano proposta da Dellavalle nel suo libro in relazione al problema del superamento del concetto esclusivo di cittadinanza statalnazionale, in collegamento con la problematica della 'costituzionalizzazione' europea. Nell'interpretazione di Dellavalle si può seguire l'elaborazione comparata degli elementi concettuali del 'paradigma comunicativo' – che vi si fa sfruttando un ingegnoso schematismo che contrappone i tre paradigmi fondamentali delle idee di nazione, cittadinanza e popolo: 'l'olistico',⁵³ 'l'individualistico'⁵⁴ e, appunto, il 'comunicativo' –, e delle conseguenze della sua

⁵³ Cfr. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo?* cit., laddove sostiene che, secondo l'approccio olistico (discusso alle pp. 94-175), «il popolo nella sua totalità rappresenta un'entità ontologicamente diversa e assiologicamente superiore rispetto alla somma degli individui che lo compongono» (p. 10). Di conseguenza alla base del modello olistico dev'esserci «una base comunicativa condivisa» di valori sostantivi tra cui centralità assume la nazionalità, che i suoi sostenitori «identificano erroneamente in forma esclusiva con la comunità linguistica che sta alla base della nazione – quale presupposto non neutrale per lo svolgersi corretto dei processi deliberativi che contraddistinguono la democrazia» (p. 11). Ne consegue l'opposizione euroscettica, «nostalgica» o «capziosa» (p. 201) a sviluppi europei che oltrepassino la soglia di una confederazione di nazioni («Europa delle patrie») in direzione di una unità federale. Di qui la contrarietà a che si parli di 'potere costituente europeo'. In merito cfr. anche la discussione tra D. Grimm (*Una costituzione per l'Europa?*) e J. Habermas (*Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*) ne *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996, pp. 339-376. In realtà, va fatto un appunto alla trattazione riservata da Dellavalle al 'paradigma olistico' nel passo che riguarda la pretesa dell'esistenza di un'effettiva e completa unità sostanziale identitaria a livello nazionale e della conseguente 'comunicazione nazionale'. Nel senso che Dellavalle concede troppo a tale asserzione. È vero che il fondamento di questa è più rilevabile, benché con limiti storici visibili, in stati come la Germania o la Francia. Esso è, però, posto in seria discussione a partire dalla seconda metà del Novecento in stati come il Belgio e, in misura minore, in Italia o in Spagna, da parte degli orientamenti ideali e dei movimenti che si rifanno alle minoranze o alle forti identità regionali, alle cosiddette 'nazioni senza stato'. Sul problema dell'identità nazionale italiana formano, per esempio, un interessante contrappunto le due opere che, con diversa ottica, metodologia e argomentazione, si pongono fino a oggi come il punto iniziale e finale di tale riflessione: cfr. G. BOLLATI, *L'italiano*, Torino, Einaudi, 1983; E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'identità italiana*, Bologna, Il Mulino, 1998. Da più parti si afferma la rimessa in questione delle 'identità nazionali', per 'decostruirle' nelle componenti regionali etnico-storiche e ulteriormente restringerne la portata a fini politici. Su ciò si sono ampiamente espressi anche pensatori federalisti come Elazar e Albertini. Per un'informazione introduttiva a questo complesso problema – che non è possibile approfondire in questa sede – si rinvia a: A. MELUCCI - M. DIANI, *Nazioni senza stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Torino, Loescher, 1983; A. CHITI BATELLI, *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia*, Milano, Angeli, 1984; *Lecture su Stato nazionale e nazionalismo*, a cura di L. Levi, Torino, Celid, 1995; *Nazionalismi e conflitti etnici nell'Europa orientale*, a cura di M. Buttino e G. Rutto, Milano, Feltrinelli, 1997 (di cui si segnala il contributo di C. LIERMANN, *Intellettuali e questione nazionale in Germania oggi*, pp. 51-64).

⁵⁴ Scrive Dellavalle, *ivi*, che, secondo l'approccio individualistico (discusso alle pp. 176-205), «l'insieme socio-politico altro non è che la somma ordinata dei singoli che lo costituiscono» (p. 10). Secondo tale concezione, che vede nella convivenza socio-politica una questione di mera opportunità, priva di dimensione assiopoetica, uno sviluppo istituzionale verso l'unificazione europea, ovvero verso la creazione di un grado di sovranazionalità europea, reso necessario dallo sfaldamento della statualità tradizionale, «va considerato come positivo nella misura in cui otti-

applicazione all'idea della costituzione europea. La tesi di Dellavalle è che il paradigma habermasiano è in grado di far superare i limiti sostanziali o formali degli altri due, ed è capace di rispondere positivamente all'esigenza fondamentale «di individuare un'arena specificamente europea, la quale soddisfi i criteri di una comunicazione autenticamente politica, senza per questo dover ricadere sui contenuti dell'identità culturale degli stati-nazione o pretendere di creare – o riscoprire – un'improbabile omogeneità europea».⁵⁵ In sostanza, secondo Dellavalle, il 'paradigma comunicativo' fornisce le basi concettuali per separare in modo coerente il momento dell'interazione politica da quello dell'identità nazionale, culturale e religiosa, ovvero la nazionalità dalla cittadinanza, rendendo possibile il processo di creazione di un soggetto, di un'identità e di una sfera di attività politica finalizzati alla produzione di una costituzione unitaria europea non confligente con le esigenze nazionali.

In estrema sintesi, il 'paradigma comunicativo' afferma che l'individuo, «visto come inserito in una rete di interazioni le quali si estendono su tutta la sua sfera esperienziale e nelle quali si realizza la sintesi tra il momento dell'individualità autoreferenziale e quello dell'appartenenza sociale»,⁵⁶ grazie alla sua razionalità teleologica e alla strategia comunicativa – che gli impone di confrontarsi con gli altri sui fini e sui contenuti dell'agire attraverso un discorso che, per realizzarsi positivamente, dev'esser rispettoso, tollerante, pronto a riconoscere pari dignità e validità agli argomenti altrui – può raggiungere una verità consensualmente definita attraverso l'uso del 'principio del miglior argomento'. Questa concezione delle relazioni interpersonali, non escludente terzi in nome di chiusure nascenti da appartenenze religiose, cultural-linguistiche o d'altro tipo, né tendente alla massimizzazione del vantaggio individuale (perciò sfuggente ai limiti intrinseci dei primi due paradigmi), può esser applicata pragmaticamente nell'ambito della politica, della morale e dell'etica ottenendo risultati più o meno soddisfacenti. Il punto cruciale, però, secondo Dellavalle, sta nel fatto che il

mizza le possibilità di benessere dei singoli» (p. 11). È connotato a tale approccio, estrinsecato nella formazione di una «teoria della sovranazionalità», l'insufficiente «riflessione sulle condizioni di legittimità delle istituzioni europee, la quale non può limitarsi alla garanzia del maggior numero possibile di opzioni per i singoli, bensì deve basarsi sulla consapevole investitura da parte di una cittadinanza europea chiamata a esercitare il suo potere sovrano». Se pur dunque i sostenitori dell'approccio individualistico danno supporto concettuale alla formazione di un «potere costituente europeo», ciò avviene «al prezzo di un grave impoverimento della dimensione normativa della legittimità del potere politico» (*ibidem*).

⁵⁵ *Ivi*, p. 203.

⁵⁶ *Ivi*, p. 206.

‘paradigma comunicativo’ consente di distinguere chiaramente il ‘codice’ interattivo che presiede ai vari tipi di ‘comunicazione’ pratica, ovvero politica, morale ed etica. Per cui, sottolinea Dellavalle, «proprio questa attenzione nel tenere rigorosamente distinti i discorsi che, seppur storicamente sovrapposti, procedono concettualmente sulla base di codici diversi, ci permette di applicare con profitto il paradigma comunicativo alla questione del costituzionalismo europeo e, in particolare, alla tematica dell’articolazione teorica dei fondamenti di quello che potrebbe esser definito un “potere costituente europeo”». ⁵⁷

Poste tali premesse, nella prospettiva della creazione di una fonte di legittimità per il soggetto europeo, si rende possibile svincolare nella sfera dell’etica (che risponde alla domanda generale ‘come vogliamo vivere?’) il piano dell’integrazione di determinati gruppi e subculture nazionali e infranazionali da quello dell’astratta integrazione politica, che riguarda in modo uniforme tutti i cittadini di un aggregato più vasto. Mentre sul primo piano avviene l’interazione tra i membri di una comunità unita da valori sostantivi (fede religiosa, tradizioni culturali, appartenenze linguistiche, ecc.), sul secondo si sviluppa il confronto tra semplici cittadini per determinare consensualmente – pur sempre nel rispetto dei valori predetti – le forme della convivenza politica, che si traducono nei valori che presiedono alle formule del diritto a partire dalle norme costituzionali, e nelle istituzioni con queste coerenti. Tale distinzione rende possibile scindere la specificità dell’aspetto nazionale da quella dello stato di diritto, l’appartenenza culturale dalla cittadinanza. Rispetto allo stato nazionale, che storicamente invece ha mescolato inestricabilmente questi due piani, ciò implica un’inversione radicale di marcia (ma non un suo superamento, se con tale termine si intende la sua sparizione). In realtà, come afferma Habermas, quel che è sempre più impellente fare – nella situazione di avanzante multiculturalità e in un’Europa che vuole mandar avanti il processo di unione sempre più intima previsto nei preamboli dei trattati comunitari – è proprio la separazione della miscela perversa di interazione politica e culturale, di identità, di appartenenze nazionali e cittadinanza politica, al fine di arrivare a definire un ‘popolo’ di cittadini svincolato da legami prepolitici. Gli individui del ‘paradigma comunicativo’, impegnati nell’interazione pragmatica sul piano etico, giungono così in ultima istanza a costituire un «insieme di cittadini di una collettività politica, [...] cittadini dello stato democratico di diritto [...], autori delle leggi, nei confronti delle quali, in quanto destinatari delle

⁵⁷ *Ivi*, p. 210.

medesime, sono tenuti all'obbedienza». ⁵⁸ Il cemento che unisce un siffatto 'insieme popolare' non può naturalmente essere l'olistico patriottismo nazionale, ma il 'patriottismo costituzionale' e, nella fattispecie, un patriottismo costituzionale europeo. ⁵⁹ A questo genere di 'popolo' appartiene anche l'identità del 'popolo europeo', da cui può scaturire un nuovo potere costituente. Scrive Dellavalle: «Grazie alla distinzione concettuale tra la dimensione dell'integrazione politica dei cittadini e quella dell'appartenenza culturale, etnica e nazionale, diventa cioè possibile ipotizzare una sfera politica europea, sostenuta dalle istituzioni di una crescente società civile integrata, il cui codice comunicativo consista nella formulazione e legittimazione delle norme che già oggi coinvolgono tutti i cittadini europei in quanto tali». ⁶⁰ E verrebbe, per questa via, sanato il deficit democratico che affligge le istituzioni create nel corso del processo di costruzione comunitaria e confederale dell'Unione Europea. In conclusione, l'elaborazione habermasiana sarebbe l'unica capace di fornire «una base normativamente accettabile all'individuazione di un potere costituente specificamente europeo». ⁶¹ In conformità con essa, l'Unione Europea sarebbe considerata alla stregua di uno stato federale sovranazionale, dotata di una propria specie di sovranità con proprie istituzioni democratiche scaturenti dalla legittimazione del 'popolo dei cittadini europei'. In effetti Habermas ha sostenuto e sostiene con forza l'opzione federale europea all'interno di quella che chiama la 'costellazione postnazionale' nell'epoca della globalizzazione.

6. UN NUOVO 'PARADIGMA FEDERALISTA-COMUNICATIVO' FUNZIONALE ALLA COSTRUZIONE DI UN SOGGETTO COSTITUENTE EUROPEO NELLA PROSPETTIVA DELL'EUROPA UNITA

L'interessante punto di vista habermasiano, nell'indicare l'idoneità del 'paradigma comunicativo' in funzione della 'costituzione' europea attraverso

⁵⁸ *Ivi*, p. 216.

⁵⁹ Una lettura critica dell'analisi habermasiana, specie in relazione all'argomentazione del concetto di 'patriottismo della costituzione' si ha in G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 126-135. Di Rusconi, il quale, pur con ricorrenti riflessioni tendenzialmente scettiche, afferma di credere alla possibilità del costituirsi di un *demos* europeo a seguito dell'intensificazione della comunicazione sovranazionale, cfr. *Patria e repubblica* cit., pp. 84-93; *Cittadinanza e costituzione*, in *Identità culturale europea* cit., pp. 133-153; *Appartenenza e cittadinanza tra dimensione nazionale e dimensione europea. Intervista*, in *Interviste sull'Europa* cit., pp. 121-136.

⁶⁰ Cfr. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo?* cit., p. 216.

⁶¹ *Ivi*, p. 217.

so il 'popolo europeo' inteso come potere costituente,⁶² mi pare del tutto condivisibile per i federalisti, soprattutto per le risposte che dà alle argomentazioni sottostanti ai paradigmi 'olistico' e 'individualistico'.⁶³

Tutto ciò premesso, perciò, ci si dovrebbe domandare se non sia plausibile e auspicabile una ridefinizione della critica federalista alla sovranità statalnazionale, ferme restandone le finalità generali, ai fini dell'implementazione della sua funzionalità rispetto alla tematica europeista e in particolare della fondazione teorica del concetto di 'popolo europeo'. Penso che ciò si possa produrre a partire dall'elaborazione di un nuovo paradigma federalista, più specifico e più coerente, quindi più condivisibile sul piano teorico anche da cerchie più larghe, che riformuli e sfrutti adeguatamente

⁶² Già nelle pagine introduttive (p. 11), Dellavalle afferma che «soltanto l'apparato concettuale che [il paradigma comunicativo] mette a disposizione permette infatti di differenziare sufficientemente i modi d'essere del singolo, spiegandone l'appartenenza non contraddittoria a diverse realtà: alla comunità culturale e/o nazionale, alla collettività politica e all'insieme di tutti gli esseri umani. Distinguendo tra l'appartenenza culturale e/o nazionale e quella politica, il paradigma comunicativo dischiude la possibilità di definire con precisione una sfera specificamente europea dell'interazione politica, la quale va al di là della comunicazione nazionale, senza per questo coincidere riduttivamente con la mera tutela prepolitica degli interessi del *bourgeois*».

⁶³ Spiace però che esso sembri escludere un ruolo concorrente della critica federalista su problemi sui quali – con differenti approccio e metodologia – essa si confronta da molto tempo prima di Habermas. Proprio il fatto che lo scritto di Dellavalle (ma anche l'opera di Habermas) manchi ancora di un approfondito confronto con la problematica federalista più tipica e tradizionale, dovrebbe indurre a riflettere se ciò non avvenga anche per responsabilità del federalismo, inteso come movimento intellettuale prima ancora che politico. In effetti, spesso vengono avanzate al federalismo (specie a quello 'europeo') obiezioni di varia natura e non sempre giustificate. Per esempio, si dice che esso si misurerebbe con un paradigma tradizionale e superato della sovranità, con ciò volendosi intendere che la trasformazione (o la presunta sparizione) in corso delle sovranità statali avrebbe messo fuori gioco altresì le critiche mosse all'interno di un apparato categoriale imperniato sulla coppia federazione-confederazione, che si appunta in modo forte sulla critica della sovranità unitaria, assoluta ed esclusiva dello stato moderno. Si avrebbe pertanto un conseguente 'spaesamento' per tutta la posizione 'federalista europea'. Si dice, poi, che sul 'popolo europeo' questa oscillerebbe in misura eccessiva tra i due poli del 'dover essere' e del movimentismo ideologico. Per usare una terminologia weberiana, si potrebbe tradurre tale critica affermando che il 'federalismo europeo' si fonderebbe più su un'etica della convinzione che non su un'etica della responsabilità. Tali critiche si manifestano in modo ancor più marcato allorché si toccano i temi della costituzione europea intesa in senso forte e pieno. Anche in questo caso, l'entrata in crisi del paradigma costituente tradizionale trascinerebbe con sé anche le posizioni che vedono in un modello federale europeo incentrato sul parlamento e sul governo responsabile il superamento del deficit democratico dell'Unione. Si tratta di obiezioni complesse, di cui occorre tener conto, anche se talora ingenerose e ingiustificate. Si potrebbe rispondere con vari argomenti. Per esempio, che in verità oggi si assiste piuttosto a un inopinato recupero di poteri da parte degli stati nazionali dopo la lunga fase della divisione del mondo in blocchi contrapposti; che la perdita di senso del paradigma costituente tradizionale, con tutto quel che ne consegue, è un fenomeno ben chiaro sia a pensatori federalisti integrali come Carlo Rosselli e Silvio Trentin, sia a 'federalisti europei' come Spinelli. E rimandare alla lettura e alla riflessione su questi autori. Ma sarebbero polemiche sterili che non aiuterebbero nell'opera di costruzione di un'Europa unita.

i motivi ricavabili dalla letteratura presentata in questo saggio e li rielabora coniugandoli con il 'paradigma comunicativo', che non appare, tutto sommato, così distante. Il paragrafo che segue è perciò dedicato a questo tentativo teorico, nel presupposto evidente che non vi sia inconciliabilità tra l'impianto 'comunicativo' e quello federalista, come d'altra parte dimostra l'approdo teorico-politico del pensiero di Habermas.

Parto dalla premessa che l'archetipo federalista sia dato dalla convergenza nell'analisi delle esperienze qualificanti della modernità – tanto in quella sovrastatale centripeta del *Federalist* che in quella del federalismo infranazionale centrifugo rinvenibile nella vicenda del girondinismo e, per esempio, nelle teorie anticentraliste di Proudhon e Cattaneo – di diverse correnti di pensiero che però possono esser ricondotte a una teoria unitaria, peraltro tentata nell'Ottocento dallo stesso Proudhon nello scritto *Du principe fédératif*.⁶⁴ Il contesto teorico generale che tutte le ricomprende è quello del contrattualismo giusnaturalista (modernizzato in modo non hobbesiano), come si può constatare dalle teorie dei padri della costituzione federale americana, di cui è stata dimostrata in modo convincente la filiazione dalle concezioni teologico-federali dei primi coloni americani.⁶⁵ A mio avviso l'impianto federalista che se ne può desumere è singolarmente vicino a quello 'comunicativo' e ciò può spiegare la confluenza delle specifiche proposte sul piano europeo. Vediamo allora come si può configurare tale fondazione federal-comunicativa.

La radice semantica delle parole 'federale' e 'federalismo' si trova nel vocabolo latino '*foedus*', che significa alleanza, trattato, patto, convenzione. Fin dalle origini, constatabili nella cultura latina e tramandate in quella europea occidentale, il fenomeno federale s'incardina sul concetto di un rapporto politico convenzionale e pattizio basato sulla reciproca fiducia (*fides*) dei contraenti e non sulla forza. In linea di principio, è la fede liberamente e mutualmente data che crea un'organizzazione comune e obbliga i membri di tale alleanza, più o meno durevole, a comunicarsi prestazioni, aiuto, diritti. Come è visto l'individuo capace di *foedus* e di *fides*? È un individuo-soggetto (persona individuale o gruppo formato da individui distinti con

⁶⁴ Su ciò si rinvia a MALANDRINO, *Federalismo* cit., pp. 11-57.

⁶⁵ Cfr. C.S. MCCOY, *Die Bundestradiation in Theologie und politischer Ethik. Anmerkungen zum Verständnis von Verfassung und Gesellschaft der USA, in Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus*, hrsg. v. G. Duso - W. Krawietz - D. Wyduckel, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, pp. 29-46; C.S. MCCOY - J.W. BAKER, *Fountainhead of Federalism. Heinrich Bullinger and the Covenantal Tradition*, Louisville (Kentucky), Westminster/J. Knox Press, 1991; C. MALANDRINO, *Teologia federale*, «Il Pensiero politico», XXXII, n. 3, 1999, pp. 427-446.

interessi comuni) che è identificabile esclusivamente dalla sua propensione e capacità positiva di contrarre e sottoscrivere un patto di fiducia con altri individui-soggetti. Ciò esclude che possa esser concepito soltanto come una monade chiusa in sé o prevalentemente egoista, poiché deve poter entrare in contatto con altri interlocutori e intrattenere rapporti in cui concede e riceve fiducia allo scopo di sottoscrivere il patto. A tal fine è necessario un confronto dialogico nel corso del quale sono portati in discussione gli argomenti migliori da entrambe le parti e, al termine, con la sottoscrizione del patto, vi sarà un riconoscimento del risultato su una base di rispetto reciproco: il *foedus* crea una comunità politica di eguali godenti pari dignità e riceventi pari soddisfazione degli interessi. In tal senso è anche una comunità che vive nel segno della libertà e della giustizia.

Mi pare che la figura teorica così delineata possa suffragare una immedesimazione tra l'individuo-soggetto federativo e quello 'comunicativo', nel senso almeno che sia possibile affermare che il primo è necessariamente anche coincidente con il carattere 'comunicativo' del secondo, mentre non si può dire altrettanto del secondo, che non necessariamente deve predisporre alla sottoscrizione di un patto federale per conseguire il suo scopo. Va da sé che l'individuo-soggetto federativo non è contenibile nell'approccio individualistico (ed è evidentemente lontanissimo da quello olistico). Infatti l'individuo 'individualistico', nel suo impianto egoista, può avere generica propensione a stipulare patti politici, ma non ha predisposizione determinata al 'patto di fiducia' federale e all'ingresso in intense e fruttuose relazioni comunitarie, mentre tale caratteristica è centrale per l'individuo federativo. L'individuo-soggetto federativo è teleologico nel suo agire in quanto vuol raggiungere lo scopo di una vita comunitaria e sociale grazie al patto, che rappresenta il suo strumento di iniziativa strategica. La razionalità teleologica e strategica dell'individuo-soggetto federativo si attua dunque attraverso un confronto necessariamente verbale (la comunicazione argomentata di volontà al fine della giustificazione delle intenzioni e della legittimazione delle forme del patto) ed extraverbale (le relazioni personali in senso lato, le procedure del patto stesso, ecc.). In conclusione: l'individuo-soggetto federativo è necessariamente un soggetto che comunica al modo habermasiano, nel senso che, come scrive Dellavalle, «mira al raggiungimento di un accordo condiviso tra tutti i cointeressati, sulla base di un confronto aperto sui fini e sui contenuti dell'agire».⁶⁶ Rispetto ai limiti messi in mostra dal 'paradigma comunicativo' sul piano politico inter-

⁶⁶ Cfr. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo?* cit., p. 208.

no e internazionale,⁶⁷ però, quello federalista può forse intervenire con maggiore efficacia sulla prassi politica, grazie alla ricchezza pragmatica della teoria federalista dello stato (che si traduce anche, e soprattutto, nella teoria dello stato federale), a partire appunto dall'esperienza americana fino a quelle ottocentesche e novecentesche, europee e globali. Ciò dimostra la maggiore pertinenza del punto di vista federalista rispetto ai temi in discussione e la sua migliore applicabilità. Non a caso è cresciuto enormemente, come dimostra Elazar, il numero degli stati inquadrabili in maggior o minor misura nel contesto istituzionale federale. Il patto federale, infatti, non neutralizza gli interessi diversi, ma al contrario è concepito per unire le diversità rispettandole, trovando un compromesso elastico, modificabile nello spazio e nel tempo, accettabile da coloro che intendono partecipare all'unione tra eguali. Il cemento che unisce i membri del patto federale non può esser altro che un forte patriottismo repubblicano e costituzionale. Il *foedus* è la premessa della 'carta' in cui vengono fissati valori e principi fondamentali, diritti e doveri, che stanno alla base del patriottismo federativo-costituzionale.

Gli individui-soggetti federativi esplicano la loro attività nei vari livelli di esistenza che coincidono con diversi piani di aggregazione sociale e politica, legandosi ai valori culturali e sostantivi specifici di ognuno di questi, pur rimanendo capaci di esperienze plurali e di appartenenze plurali. Dal loro vario e necessario entrare in rapporti pattizi su ognuno di tali livelli si genera una pluralità di patti federali, e di popoli federali, dai quali promana nel contempo una pluralità di poteri costitutivi (o 'costituenti') federali infranazionali, nazionali e sovranazionali.⁶⁸ Di qui scorre la sorgente di legiti-

⁶⁷ *Ivi*, pp. 208-209 e 221-225.

⁶⁸ D'altra parte una simile considerazione della cittadinanza in relazione al formarsi delle sovranità condivise sta alla base dell'approccio del federalismo moderno derivante dall'esperienza americana, cfr. C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, a cura di S. Ventura, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 297: «[Il concetto nuovo di federalismo] poggia sull'idea che in un sistema federale di governo ogni cittadino appartenga a due comunità, quella del suo stato e quella della nazione; che questi due livelli di comunità debbano esser nettamente distinti e che ognuno di essi debba essere provvisto del proprio governo; e che nella strutturazione del governo della comunità più estesa gli stati componenti debbano giocare un preciso ruolo nella loro qualità di stati». Cfr. anche ELAZAR, *Idee e forme del federalismo* cit., pp. 34-35: «In effetti il significato profondo della soluzione federale americana fu quello di escogitare un modo di eludere il problema della sovranità esclusiva degli stati [...]. Invece di accettare le concezioni europee del XVI secolo dello stato sovrano, gli americani considerarono che la sovranità appartenesse al popolo. Le varie unità di governo – federali, statali e locali – potevano esercitare solo poteri delegati. Così era possibile che il popolo sovrano delegasse i suoi poteri al governo generale e a quelli costitutivi senza incappare, di norma, nel problema di quali di essi possedesse la sovranità, eccetto che nel campo delle relazioni internazionali». Per popolo Elazar intende il 'popolo federale' formato dall'unione dei cittadini-soggetti federativi. Tale circostanza è ricordata da Levi nel saggio introduttivo (*La*

timazione politica per ognuna delle forme statuali costituibili corrispondenti ai rispettivi livelli di interazione politica. Gli individui-soggetti federativi sono considerabili pertanto nella sfera individuale-personale e in relazione ai gruppi di appartenenza già costituiti e legittimati: sono i 'cittadini' presi singolarmente che, unitisi in popolo per una decisione esclusivamente politica, grazie a un patto 'costituzionale' divengono in determinati periodi e contesti milanesi e parigini; piemontesi e bavaresi; italiani, francesi e tedeschi, ecc.; infine europei. Tutto ciò avviene senza che siano privati della genetica capacità di appartenere identitariamente ai gruppi-soggetti locali, regionali, nazionali o sovranazionali. Dal loro variegato complesso promana il 'popolo' europeo, ovvero l'insieme di tutti questi individui-soggetti federativi, che si può concepire come 'potere costituente' della futura federazione europea.⁶⁹

Posto che sia accettabile tale impianto teorico, l'obiezione può riguardare il posto e il ruolo che deve esser comunque detenuto dagli Stati nazionali che sono ancor oggi i soggetti aventi il maggior peso (se non esclusivo) in termini di identità nazionale e poteri sovrani in Europa. È evidente che non è ammissibile, per la natura stessa del paradigma appena enunciato, alcuna ipotesi di emarginazione o superamento (nel senso dell'abolizione) degli Stati nazionali, così come delle realtà regionali o locali. È anzi da sopporre l'arricchimento dei loro aspetti etnico-culturali e sociali, nel mantenimento di precisi poteri nazionali di decisione di ultima istanza (penso, per esempio, al potere di grazia) e di competenze politico-amministrative per tutto

federazione: costituzionalismo e democrazia) a A. HAMILTON - J. MADISON - J. JAY, *Il Federalista* (1788), Bologna, Il Mulino, 1997, p. 36, laddove ricorda l'affermazione del deputato James Wilson nella Convenzione della Pennsylvania di ratifica della Costituzione federale: «Il supremo potere risiede nel popolo come fonte del governo [...]. Esso può distribuirne una parte [...] ai governi degli Stati e un'altra al governo degli Stati Uniti».

⁶⁹ Credo che non sia corretto, per le ragioni dette alla nota 53, contrapporre in assoluto la concretezza dei popoli fondati sull'identificazione nazionale all'astrattezza del 'popolo europeo' nella definizione qui enunciata. In realtà, alcuni popoli nazionali europei (si pensi al Belgio) hanno un carattere di concretezza sostantiva non molto superiore a quello di un ipotetico popolo europeo. Ma anche altri (pochi) popoli di più sicure tradizioni e identità nazionali, come quelli francese e tedesco, subiscono negli ultimi decenni una contestazione crescente da parte delle originarie componenti minori etnico-culturali e dalle nuove immigrazioni di diversa cultura che chiedono di integrarsi e di contare politicamente. Per tutti gli stati nazionali vale sempre più in ultima istanza il ricorso al 'plebiscito' soggettivistico di Renan, come si vedrà nella conclusione. Mi chiedo infatti: che cosa impedisce a un analogo 'plebiscito' pensato in forma prevalentemente politica di applicarsi al caso europeo (magari in forma di referendum cui sottoporre un'eventuale carta costituzionale europea)? Quale ostacolo si pone al 'popolo europeo' - nel più grande contesto globale - a concepirsi come costituito su una solidarietà fondata 'sul sentimento dei sacrifici già fatti e di quelli che si è disposti a fare', sul passato di guerre dalle quali si vuol fuggire per sempre e sul presente dell'integrazione economica, sul consenso e sul 'desiderio espresso chiaramente di continuare la vita in comune'?

ciò che attiene al territorio e alla popolazione di ognuno secondo un'ampia realizzazione del principio di sussidiarietà. Credo che il paradigma federalista-comunicativo testé tracciato possa ammettere agevolmente tutto ciò. Ma nel presupposto necessario del venir meno dell'esclusività e dell'assolutezza della sovranità nazionale, in quanto: a) proclama l'intangibilità dei valori e degli interessi sostantivi propri di ciascun livello di aggregazione socioculturale, purché naturalmente questi siano posti in modo da evitare che qualcuno di loro si trovi in conflitto irrimediabile sul piano politico con quelli di qualche altro livello di appartenenza; b) afferma la cittadinanza contestuale e plurale, quindi non crea subordinazione gerarchica tra le differenti forme in cui essa si esprime; c) sottolinea l'esigenza di un patriottismo costituzionale sia al livello nazionale che al livello europeo, lasciando campo libero allo sviluppo di patriottismi culturali, nel presupposto ammissibile che i secondi non si pongano in conflittualità con i primi; d) attesta, attraverso la teoria dello Stato federale, che agli Stati nazionali sia dato un ruolo di primo piano sia nella fase di costituzione della federazione europea con una presenza diretta, sia nella fase di istituzionalizzazione a regime, attraverso il modello parlamentare bicamerale e la costituzione di una Camera degli Stati dotata di ampi poteri legislativi e di controllo politico. Del pari, il paradigma federalista comunicativo non si pone in contrasto irresolubile con le esigenze rappresentate nelle ipotesi di *multilevel systems of government*, in quanto può contemperare il contributo di partecipazione e direzione della cosa pubblica proveniente da vari soggetti pubblici e privati, statali e non, ai vari livelli di governo della statualità federale infra- e sovranazionale, pur mantenendo i caratteri di maggior definitezza istituzionale e di bilanciamento e separazione dei poteri sui piani verticale e orizzontale che gli sono propri.⁷⁰

⁷⁰ In questo senso mi pare che vadano a vuoto le critiche riprese da G. MARRAMAO, *L'Europa dopo il Leviatano. Unità e pluralità nel processo di istituzionalizzazione*, «Teoria politica», XVII, n. 2, 15-16 dicembre 2000, pp. 51-52 (sulla scorta, tra gli altri, di G. AMATO, *L'originalità istituzionale dell'Unione Europea*, in *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Atti del Seminario internazionale organizzato dal Comune di Roma in collaborazione con il Goethe Institut e la Fondazione Basso, Roma novembre 1996, raccolti a cura di G. Preterossi, intr. di G. Marramao, Roma, Fahrenheit 451, 2000, pp. 81-91 e 106-109) nei confronti di una pretesa 'megasovranità europea' nell'ipotesi di una trasformazione in senso federale dell'UE. Al contrario, il modello federale nasce per assicurare, attraverso la condivisione delle sovranità, una certezza istituzionale a livello di governo centrale insieme alla difesa delle diversità e dei rispettivi poteri dei componenti. Quanto al richiamo che Marramao fa alle analogie tra fase precedente il 'modello Westfalia' e il prossimo futuro possibile della *multilevel governance*, vorrei precisare che è proprio questo il punto (risolto però in senso federalista) già segnalato da molti anni a questa parte da un pensatore come Daniel J. Elazar nel suo discorso su premodernità e postmodernità, ripreso da Th. Huglin nei suoi scritti althusiani e da ultimo nel libro *Early modern concepts for a late modern world. Althusius on Community and Federalism*, Waterloo (Ontario), W. Laurier University Press, 1999.

Se il paradigma federalista comunicativo qui abbozzato può risultare plausibile, ci si deve domandare in quale relazione si ponga con la tradizionale critica federalista alla sovranità dello Stato nazionale e con la prospettiva di una costituzione federale europea. La prima risposta è che in entrambi i casi è possibile l'utile integrazione tra il nuovo e il vecchio paradigma. In effetti, è intrinseca al nuovo una concezione relativizzante e pluralistica delle sovranità statuali ai vari livelli, considerato il presupposto dell'esistenza di realtà statuali infra- e sovranazionali. Rispetto al vecchio, inoltre, il nuovo paradigma sopra delineato dà maggior concretezza e individualità al soggetto e al processo costituenti europei con l'indicare precisamente, in accordo col 'paradigma comunicativo', l'identità di un possibile 'popolo europeo' connotato politicamente in senso federale e repubblicano (nella doppia accezione kantiana e della democrazia deliberativa proposta dal repubblicanesimo contemporaneo) e non affermato sulla scorta di asserzioni meramente prepolitiche di natura etnico-culturale, morale, ideologica o movimentistica.

7. UN 'POPOLO EUROPEO' DI CITTADINI FEDERALI E REPUBBLICANI

Questa discussione fa intuire quanto la questione delle forme e del ruolo di un 'popolo europeo' – che a questo punto si può senz'altro definire come popolo di cittadini a un tempo federali e repubblicani⁷¹ – sia tra quelle capaci di far andare al cuore delle cause della crisi europea attuale, che comunque non è la più grave che l'Europa e il mondo hanno dovuto affrontare nell'ultimo secolo. Anche se è senz'altro una crisi nuova. Poiché nuovi sembrano i riferimenti. L'opinione pubblica, i media, gli studiosi ne elencano molti: la guerra globale al terrorismo, lo scontro delle civiltà, il problema della costruzione di un nuovo ordine mondiale oltre l'assetto bipolare scaturito dalla seconda guerra mondiale, e così via lungo una serie di discorsi oggi molto in voga, che curiosamente si concludono in molti casi nel giudizio senza appello (o bisogna dire l'auspicio?) dei neocultori di geopolitica sul presunto fallimento del processo d'unificazione europea e del ruolo mondiale dell'ONU, che del quadro della seconda metà del Novecento rappresentano due tra le componenti più rilevanti.⁷²

⁷¹ S'intende qui soprattutto nel senso del concetto di repubblicanesimo, del resto vicino alla posizione di Habermas, ricostruito da M. Geuna nel saggio *Alla ricerca della libertà repubblicana*, che fa da introduzione all'esemplare libro di P. PETTIT, *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo* (1997), Milano, Feltrinelli, 2000, pp. v-xxvii.

⁷² Cfr. in merito le interessanti riflessioni, quasi tutte condivisibili, proposte nella qualità di 'cittadino europeo', da Tzvetan TODOROV, *Il nuovo disordine mondiale*, Milano, Garzanti, 2003.

Ma credo che occorra fare uno sforzo per superare la fantasmagoria di tutte queste suggestioni e andare alla sostanza. Il problema del 'popolo europeo' – che rinvia al fondamento della necessariamente doppia legittimazione democratica (degli Stati e dei cittadini) del futuro ordine unitario europeo⁷³ – può aiutarci a comprendere l'attualità della contraddizione fondamentale della stessa crisi mondiale, che si riassume nel rifiuto di attenersi all'iniziativa dell'organizzazione internazionale creata per la risoluzione pacifica dei conflitti, per dar invece libero corso a una politica di potenza mascherata sotto varie forme. Infatti, nella sua essenza la questione della plausibilità di un 'popolo europeo' – ovvero l'individuazione di un soggetto costituente che autorizzi la compresenza di forme di governo democratico, legittimo e condiviso, ai livelli nazionali e sovranazionale europeo – esige a sua volta, come ulteriore sviluppo, la creazione di organizzazioni sovranazionali a carattere statuale cosmopolitico, che hanno come premessa il superamento definitivo e generalizzato della forma di Stato moderno dotato di sovranità piena ed esclusiva. Una forma di Stato che inopinatamente dopo il 1989 sperimenta una certa reviviscenza, e cerca di far fronte alle sfide nuove poste dalla globalizzazione e dai contrasti tra le civiltà coi mezzi tradizionali (benché tecnologicamente avanzatissimi) in suo possesso con lo scopo, in primo luogo, della riaffermazione e dalla salvaguardia dell'integrità della propria sovranità nazionale (mezzi che vanno dalla diplomazia di potenza agli strumenti di deterrenza, compreso quello della guerra).

Insomma, di fronte alle esigenze urgenti di ridefinizione dei rapporti e degli assetti istituzionali internazionali, sovranazionali e transnazionali, le *élites* al potere nei maggiori Stati democratici risentono del riflesso di auto-conservazione della sovranità dello Stato moderno e tendono a ritornare all'antico (che la stessa cosa funzioni anche per gli Stati più arretrati, non democratici o parzialmente democratici non può destare meraviglia).

È inevitabile che la discussione su questi temi tenga conto delle difficoltà enormi che si sono aggiunte al compito della costruzione europea, di un quadro di politica estera e di sicurezza (e difesa) comune, a causa della strategia dell'amministrazione della destra americana. È per questo che è necessario ribadire che sotto il manto di categorie nuove e pseudonuove del cosiddetto pensiero realista antieuropeo, nel fondo, si agitano vecchi

⁷³ Cfr. il complesso di studi – di vario e talora contrastante orientamento – contenuti nel numero monografico intitolato *L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive*, dei «Quaderni fiorentini», a cura di P. Costa, n. 31, 2002, 2 tomi; nel tomo I si veda in part. il contributo di A. PADOA SCHIOPPA, *Note su ordine giuridico e identità europea*, pp. 68-74, laddove pone interessanti questioni sul 'popolo europeo'.

fantasmi, e in particolare quello che sta ancor una volta sotto l'iniziativa bellica nel mondo attuale: l'affermazione della sovranità assoluta ed esclusiva del superstato-potenza per antonomasia nella situazione odierna in cui lo scopo – legittimato dal sacrosanto appello alla lotta contro il terrorismo mondiale – sembra sempre più quello di ridisegnare un potere totale nell'area strategica del mercato mondiale delle risorse energetiche.

Quanto è distante allora la logica sostanziale delle guerre attuali (al di là dei pretesti e delle contingenze) da quella che ha ispirato i conflitti planetari del Novecento?⁷⁴ Fatte le debite distinzioni, mi pare opportuno – per concludere – un ricordo storico risalente a circa un secolo fa. Durante la prima guerra mondiale, in un articolo del 1915 comparso sulla «Unità» di Gaetano Salvemini che analizzava i 'pregiudizi sulla guerra', Luigi Einaudi negava recisamente che all'origine della guerra stessero i moventi retoricamente agitati dai *meneurs des foules* dell'epoca, ossia: le tragiche contraddizioni interimperialistiche ritenute necessarie dai socialisti marxisti rivoluzionari e consustanziali al capitalismo internazionale finanziario; l'aggressiva *Weltpolitik* degli imperi centrali e in particolar modo del prussianesimo antidemocratico, assolutistico e reazionario; l'urgente bisogno di liberare le nazionalità irredente prigioniere in essi. No, affermava Einaudi, queste erano concause, certo importanti, ma non decisive. La causa sostanziale dello scatenamento bellico – come mostreranno qualche anno dopo anche i teorici del federalismo anglosassone Lord Lothian e Lionel Curtis⁷⁵ – era da vedersi invece nell'esistenza della divisione dell'Europa e del mondo in Stati nazionali dotati di sovranità assoluta ed esclusiva, principale causa meccanica e psicologica del militarismo, barriera fondamentale alla possibilità di costruzione di efficaci sedi di arbitrato internazionale e, nella stessa logica, dell'Europa unita. Durante la seconda guerra mondiale Einaudi denunciò ancora il 'mito dello Stato sovrano', e nel 1945, a guerra finita, affermò l'avvenuta trasformazione delle sovranità europee in 'polvere senza sostanza' rispetto alle macropotenze continentali americana e sovietica.⁷⁶ L'unica alternativa per gli

⁷⁴ Sono consapevole che la fenomenologia della guerra nell'epoca globale è ben diversa dalle precedenti (cfr. C. GALLI, *La guerra globale*, Roma-Bari, Laterza, 2002), ma qui non si tratta degli aspetti tecnico-politici o strategico-militari, bensì dell'eterna questione pace-guerra.

⁷⁵ Cfr. MALANDRINO, *Federalismo* cit., pp. 104-108.

⁷⁶ Sul pensiero politico autonomista e federalista di Einaudi cfr. in part. U. MORELLI, *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, Angeli, 1990; C. CRESSATI, *L'Europa necessaria. Il federalismo di Luigi Einaudi*, con un saggio introduttivo di R. Faucci, Torino, Giappichelli, 1993; N. BOBBIO, *Luigi Einaudi federalista*, in *Alle origini del federalismo in Piemonte* cit., pp. 17-32. Si rinvia inoltre alla presentazione di inediti einaudiani a cura di C. Malandrino: L. EINAUDI, *A proposito di autonomie, federalismo e separatismo. Due inediti e un arti-*

europei, per mantenere la propria autonomia nel decidere del proprio destino, sarebbe stata da quel momento in poi l'unione economica, politica e militare nella federazione degli Stati Uniti d'Europa.

Era ormai divenuta attuale – per Einaudi e per gli europeisti molto presenti in tutti i movimenti di resistenza alla fine della seconda guerra mondiale – la previsione fatta da Montesquieu nel 1734 nella chiusa delle *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe*: «Ormai l'Europa – scriveva Montesquieu – è solo una nazione composta da diverse nazioni: la Francia e l'Inghilterra hanno bisogno della Polonia e della Moscovia, come una delle loro province ha bisogno delle altre: e lo Stato che crede di aumentare la propria potenza con la rovina del vicino, di solito s'indebolisce al pari di quello».⁷⁷ Leggo qui, e mi pare senza forzare il pensiero di Montesquieu, l'ispirazione epocale che dall'illuminismo spinge verso l'unificazione europea sulla base non del solo imperativo di valore razionale (ma anche molto pratico) della 'pace perpetua' di Saint Pierre e di Kant, ma altresì sulla scorta di considerazioni inerenti, da un lato, l'unità politica nella diversità culturale e storica delle identità nazionali, e, dall'altro, l'esigenza improcrastinabile già ai tempi di Einaudi di una vera e propria integrazione socio-economica dei paesi europei, dall'Atlantico agli Urali, come diceva più o meno negli stessi anni un altro francese, molto influente (anche se non sempre positivamente) sulle vicende europee, Charles de Gaulle.

Quale dinamismo ha oggi la spinta propulsiva verso tale complesso obiettivo? C'è da chiedersi se – venuta meno la forza aggregante della minaccia sovietica e lontani i ricordi delle distruzioni immani, materiali e morali, del Novecento – prevarrà di nuovo la pulsione a dividersi tra gli europei, sotto la pressione stavolta nei fatti disgregatrice e non più unificatrice, di un'amministrazione americana che guida l'unica superpotenza mondiale, senza pari interlocutori.

In realtà, le ragioni di fondo, oggettive, del processo unitario europeo – ragioni di pace, di sviluppo economico e sociale integrato del continente, che ormai ricomprende anche la parte orientale, di gestione efficace ed efficiente della moneta unica, di unione per la difesa e la sicurezza reciproca e per la salvaguardia della pace nel mondo, di legittimazione del potere pubblico che esso ha costruito e che si trova ad annaspere oggi in una situazione di difficile deficit di democrazia – esistono ancora al momento del tutto intatte. Questa circostanza legittima e dà senso alla discussione di questo

colo, «Annali della Fondazione L. Einaudi», XXVIII, 1994, pp. 545-567; Id., *Due scritti sulla federazione europea*, ivi, XXIX, 1995, pp. 561-581.

⁷⁷ Cfr. Montesquieu, a cura di S. Cotta, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 141.

volume. Quello che sembra venir meno è la volontà politica dei governi, delle forze politiche ancora una volta succubi della *Realpolitik*, dell'attrazione fatale del più forte, della brama del ritorno alle piccole diplomazie dei concerti e dei direttorii. E ciò è tanto più grave se si considera che la Convenzione ha assunto seriamente il compito di trovare delle soluzioni istituzionali, avanzate quanto è possibile, per tentare di rispondere alle domande di riforma dell'Unione Europea, di avviare a soluzione il problema dell'efficacia politica della sua azione rimuovendo parzialmente il deficit democratico, per dare contenuti più avanzati al guscio semivuoto della cittadinanza europea. Gli interventi contenuti in questo libro – pur in modo critico – vorrebbero incoraggiare il proseguimento di questo lavoro.

«Fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani», sentenziò un grande protagonista del Risorgimento, Massimo d'Azeglio, intendendo dire che alla fondazione dello Stato unitario doveva seguire l'unificazione della società, il *nation building*. Per analogia, ma con movimento eurocentripeto, si può affermare: fatta l'Europa comunitaria – che, per quanto ancora da sviluppare e consolidare, dovrebbe aver raggiunto una concretezza tale da non poter esser più, per convinzione comune, messa in discussione da nessun genere di crisi – è necessario ormai 'fare gli europei', nel senso appunto di un soggetto costitutivo della minima statualità sovranazionale possibile dell'Europa unita. Vorrei aggiungere, però, che tale obiettivo dovrebbe presupporre anche il sorgere consapevole di una forma di patriottismo europeo, il quale si può senz'altro identificare anche col *Verfassungspatriotismus*, cui si accennava sopra, ma che in verità esigerebbe anche un'aggiunta di calore morale scaturente dal perseguimento dei valori di giustizia sociale e di libertà più vicini al cuore dei cittadini europei.

Forse un'indicazione in tal senso ci può provenire dalle parole politiche scritte alla metà degli anni trenta del secolo scorso da uno dei pionieri dell'umanesimo socialista, dell'europeismo e dell'antifascismo militanti, Carlo Rosselli. Indicando in vari articoli di «Giustizia e Libertà» il fine politico generale della lotta contro nazismo e fascismo nella rivoluzione europea tesa a unire politicamente il continente scriveva: «Bisogna sviluppare un patriottismo, un nazionalismo europeo, non nel senso degenerato che ha preso questa espressione. D'altronde la differenza stessa delle parti, lingua, cultura, civiltà, obbliga a fissare una intelaiatura elastica: Stati Uniti d'Europa ha, nella presente situazione, il valore di una idea forza e di una idea forza universale».⁷⁸

⁷⁸ Su tutto ciò cfr. C. MALANDRINO, *Socialismo e libertà. Autonomie, federalismo, Europa da Rosselli a Silone*, Milano, Angeli, 1990, pp. 137-149.

'Nazionalismo' e 'patriottismo' europei di tipo nuovo sono i termini usati allora da Rosselli per rappresentare l'antidoto alla 'guerra civile europea', per costruire 'un ponte di passaggio' tra le vecchie ideologie nazional-risorgimentali e l'astratto, 'illusorio', universalistico internazionalismo democratico-socialista (si pensi a Mazzini, ma anche all'internazionalismo socialista e comunista). Nell'articolo *Internazionalismo e Internazionali*⁷⁹ scriveva: «L'internazionalismo, come il socialismo, come la libertà, non può scendere dall'alto in basso, ma deve salire dal basso in alto. Ha da farsi positivo, investire la personalità singola, la classe, la patria. Il valore internazionale della rivoluzione italiana verrà non dalla presenza della Internazionale, ma dal valore internazionale, *europeo*, delle idee, dei motivi, delle forze che agiranno nella rivoluzione italiana. Lottare in Italia per una Italia europea. Ecco il nostro concreto internazionalismo». È chiara, nell'argomento rosselliano, l'esigenza di elaborare una più concreta concezione che si potrebbe definire di 'europeismo rivoluzionario'. Su tale terreno, Rosselli intendeva applicare all'Europa l'afflato patriottico derivante dalla concezione democratico-risorgimentale, dei Mancini, dei Mazzini, e perché no, dei Renan.⁸⁰ Credo del tutto applicabile al pensiero di Rosselli sull'Europa, *mutatis mutandis*, lo spirito della frase di Renan: «Una nazione è dunque una grande solidarietà costituita dal sentimento dei sacrifici compiuti e da quelli che si è disposti a compiere insieme. Presuppone un passato, ma si riassume nel presente attraverso un fatto tangibile: il consenso, il desiderio chiaramente espresso di continuare a vivere insieme. L'esistenza di una nazione è (mi si perdoni la metafora) un plebiscito di tutti i giorni, come l'esistenza dell'individuo è un'affermazione perpetua di vita».⁸¹

Se pensiamo all'Europa nelle ricordate parole di Montesquieu, come a una 'nazione di nazioni', potrebbe e dovrebbe valere anche per essa uno stesso tipo positivo di 'nazionalismo' volontaristico, ossia di volontaria scelta di appartenenza basata in pari misura sulla consapevolezza di una comune identità morale, culturale, economica, e sul consenso per il progetto unitario, politico e costituzionale, che la riguarda. Non altro poteva essere il patriottismo europeo nella lezione rosselliana, e, mi piace sperare, anche per noi.

Torino, marzo 2004

⁷⁹ «Giustizia e Libertà», 23 novembre 1934.

⁸⁰ Il testo di riferimento su patriottismo e nazionalismo è M. VIROLI, *Per amore della patria*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

⁸¹ Cfr. E. RENAN, *Che cos'è una nazione* (1882), a cura di S. Lanaro, Roma, Donzelli, 1993, p. 20.

RICONOSCIMENTI

Questo volume promosso dal Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS dell'Università del Piemonte Orientale (UPO, sede di Alessandria), dalla Cattedra Jean Monnet di Storia dell'integrazione europea promossa dalla Commissione europea nella medesima Università, e dalla Fondazione Luigi Einaudi di Torino, trae la sua origine dal Convegno internazionale di studi dedicato al tema «Popolo/popoli europei: questione di identità e/o di costituzione?», tenutosi il 27-28 marzo 2003, il quale si giovava di un corposo finanziamento, oltreché degli enti promotori, anche da parte della Consulta Europea del Consiglio regionale del Piemonte. Di ciò si ringraziano tutti gli enti promotori al momento di andare in stampa. I saggi qui presentati solo in parte rappresentano le rielaborazioni delle relazioni presentate al convegno. Nuovi amici e collaboratori si sono nel frattempo aggiunti, colmando gli spazi vuoti lasciati da altri che hanno abbandonato l'impresa.

Desidero ringraziare il Personale delle strutture amministrative e scientifiche di tutti gli enti sopradetti e, in particolare, è doveroso ricordare il contributo in sede redazionale della dott.ssa Paola Giordana della Fondazione Einaudi e di Elena Gregori, laureanda del corso di Scienze politiche comparate e cultura europea della Facoltà di Scienze politiche dell'UPO, sede di Alessandria.

C. M.

PARTE PRIMA

PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA E 'POPOLO EUROPEO'

SERGIO DELLAVALLE

UN 'POPOLO' PER L'EUROPA? ELEMENTI DI UN'IDEA NEL TRATTATO COSTITUZIONALE

1. UN CHIARIMENTO E DUE DOMANDE

La discussione in merito all'eventualità che il processo di integrazione continentale e l'Unione Europea quale sua espressione istituzionale individuino un 'popolo europeo' quale base, parziale o esclusiva, della sua legittimazione democratica è stata condizionata e limitata nei suoi possibili risultati da una premessa, per lo più considerata al là di ogni dubbio. Si tratta della tesi secondo cui il concetto di popolo sarebbe applicabile esclusivamente agli stati nazionali, ragion per cui sarebbe impossibile farne uso quale elemento della struttura istituzionale di un'organizzazione sovranazionale. Tra gli studiosi questa premessa, che spesso assume le caratteristiche di un vero e proprio assioma, è conosciuta come *no demos thesis*, la tesi cioè per cui, non essendovi in Europa un *demos*, ossia una comunità politica di cittadini individuabile con sufficiente chiarezza, la legittimazione democratica del potere pubblico non può avvenire, nell'Unione, se non rimandando agli organi democratici degli stati membri.¹ Tuttavia, a un'analisi più attenta, risulta evidente che questa premessa è tutt'altro che inattaccabile, ovvero che è pensabile, senza cadere in contraddizioni irrisolvibili, un concetto di 'popolo' che si adatti alle condizioni dell'integrazione europea. Mi sono

¹ La tesi è sostenuta dagli autori più diversi per provenienza scientifica (giuristi, così come politologi o sociologi), appartenenza culturale (studiosi di area conservatrice, ma anche liberale e talvolta progressista) e intento propositivo (dagli avversari accaniti dell'integrazione europea ai difensori di una legittimazione democratica nazional-giacobina, passando per gli studiosi che vedono – per lo più con favore – nel formarsi di un potere esecutivo in assenza di *demos* la transizione a una nuova forma di gestione essenzialmente tecnocratica dell'interesse pubblico). Per una critica della *no demos thesis*, corredata di numerosi e utili riferimenti bibliografici, v. J.H.H. WEILER, *The State 'über alles'. Demos, telos and the German Maastricht decision*, Cambridge (MA), Harvard Jean Monnet Working Paper, 1995.

già occupato dettagliatamente in altra sede di questa questione,² per cui mi limiterò qui solo a ricordare quelli che a me sembrano essere i risultati incontrovertibili di un'analisi che prescinda da presupposti non poi così ovvi. In sintesi, se si parte da una visione post-etnica del concetto di 'popolo', non si può che approdare alla soluzione pragmatica secondo cui questa nozione individua un'entità giuridico-istituzionale che, pur senza dimenticarne la dimensione sociologica, assume nell'assetto istituzionale della collettività politica in particolare il duplice ruolo di insieme di coloro che sono soggetti alle norme e, nella forma di governo democratica, degli autori delle norme stesse.

Da questo, che potremmo definire un chiarimento concettuale, si dipanano due domande le quali fanno più diretto riferimento al dibattito attuale, in particolare alla situazione venutasi a creare nel presente momento costituzionale dell'Unione. Due sono infatti le strategie che possono essere perseguite di fronte all'esistenza, in Europa, di un concetto 'debole' di popolo: la prima consiste nel consolidamento, più o meno forzato, di un'identità collettiva non fornita bell'e pronta dalla storia; la seconda si volge invece verso il rafforzamento della partecipazione dei cittadini, puntando alla costituzione nell'Unione di un concetto di 'popolo' dai connotati fortemente deliberativi. Le due domande si generano direttamente dalla verifica di come queste strategie si siano tradotte in concrete proposte normative nel Trattato Costituzionale:³

a) quale atteggiamento è individuabile nel Trattato rispetto al consolidamento di un'identità collettiva europea, o addirittura alla sua creazione per via di diritto? In subordine, quali normative concrete vanno in questa direzione?

b) Vi sono, sull'altro versante, elementi che consentano un ruolo deliberativo dei cittadini dell'Unione? E con quali limiti?

Come si vedrà, il percorso avrà uno svolgimento per certi versi dialettico: dal tentativo di dimostrare che il popolo non deve affatto essere inteso necessariamente in senso sostanzialistico, bensì può essere interpreta-

² Cfr. S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo come 'potere costituente'*, Milano, Giuffrè, 2002.

³ Per uno sguardo d'insieme sul Progetto di Trattato costituzionale cfr.: *Studi sulla Costituzione europea*, a cura di A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003; *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, hrsg. v. H. Schneider, «Integration», XXVI, n. 4, 2003; *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, ed. by B. De Witte, Firenze, European University Institute, 2003. Per un giudizio fortemente critico v. J. KLABBERS - P. LEINO, *Death by Constitution? The Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, «German law journal», vol. 4, n. 12, 2003, pp. 1293-1305.

to come insieme eticamente pregnante degli individui soggetti a una determinata normativa, si passerà alle insufficienze nell'implementazione di questa seconda via da parte del Trattato. Infine, proprio a partire dalla messa di rilievo di tali *deficit*, si prenderanno in considerazione le vie attraverso le quali la nuova Costituzione dell'Unione presuppone l'esistenza di un sentimento di appartenenza collettiva, ovvero si impegna nella sua costruzione.

2. IL POPOLO TRA *ETHNOS*, *DEMOS* E COMUNITÀ DEI CITTADINI

Nella sua *Allgemeine Staatslehre* Georg Jellinek aveva individuato il 'popolo' quale uno dei tre elementi imprescindibili, accanto al 'territorio' e al 'potere', dello stato.⁴ Pertanto, secondo questa interpretazione che ha fatto giustamente scuola, se non è possibile identificare una comunità di individui disposti alla cooperazione – una *Genossenschaft*, secondo il linguaggio di Jellinek –, non esiste nemmeno lo stato nel senso proprio della parola. Applicando questo assunto alla situazione europea, si può rilevare che nella misura in cui l'Unione intende passare a una fase di più intensa integrazione politica, non si può non porre la questione della definizione del suo popolo in quanto comunità integrata di eguali e solidali. Ma Jellinek non si ferma qui e precisa che «il popolo ha nello stato una doppia funzione»: ⁵ da un lato è infatti attivo e dunque soggetto del potere statale, dall'altro è passivo e suo oggetto. L'applicazione di questo secondo aspetto alla situazione europea non crea particolari difficoltà dal momento che non solo nell'ipotesi di un'Unione più integrata politicamente, ma anche già ora, noi possiamo delimitare un insieme di individui, i cittadini dell'Unione stessa, inequivocabilmente sottoposti alle sue normative. Più complessa, ma anche più interessante, si delinea la questione con riferimento alla dimensione attiva del popolo, al suo carattere soggettivo. Prescindiamo qui dall'eventuale critica, certo non ingiustificata, all'uso da parte di Jellinek di categorie soggettivistiche nella descrizione della funzione attiva del popolo: dovuto alla impostazione filosofica dominante per secoli, esso può essere del resto facilmente sostituito da categorie intersoggettive, meglio rispondenti ai più recenti sviluppi dottrinari e più adatte a rendere

⁴ G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Haering, 1900, cap. II.II. (trad. it. del Libro 3°, *La dottrina generale del diritto dello stato*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 21 ss.).

⁵ *Ibidem*.

conto della dimensione democratica dell'interazione politica. Piuttosto, concentriamo la nostra attenzione sulla questione se possa essere delineato un 'popolo' dell'Unione nella sua funzione attiva, ovvero quale fattore di genesi e perpetuazione della collettività sociale e politica. È proprio la presenza di questa dimensione, infatti, che distingue lo stato propriamente detto dalla somma non correlata dei sudditi presente nei regimi dinastici, così come dal patto tra stati e popoli sovrani e irriducibilmente distinti, quale emerge dal diritto internazionale.

Diverse risposte sono state date alla domanda se l'Unione possa avere un suo 'popolo', ciascuna delle quali prende le mosse da una differente lettura del suo concetto. La prima di queste individua il popolo nell'*ethnos*, ovvero nella nazione intesa nel senso sostanzialistico del termine. Tale tradizione, nella forma a noi nota, ha origine nel romanticismo politico quale reazione al razionalismo giusnaturalista e illuministico nonché alla Rivoluzione francese. Già negli *Elemente der Staatskunst* di Adam Müller del 1809 ritroviamo infatti gli aspetti fondamentali della dottrina che vede nel popolo una mera espressione dell'*ethnos*.⁶ Tra questi vanno ricordati il richiamo a) all'omogeneità culturale del popolo, b) alla sua unità linguistica, c) alla presenza di una storia condivisa, d) alla sua 'individualità', la quale lo porta inevitabilmente a contrapporsi ad altre 'individualità sovraindividuali', vale a dire ad altri popoli. Inoltre Müller e) riprende il concetto di nazione, derivandone l'uso politico dalla tradizione rivoluzionaria francese, e lo reinterpreta in chiave etnico-sostanzialista – non come nazione dei cittadini ma come comunità naturale o quasi-naturale –, dandogli così i connotati che ancora oggi per lo più lo contraddistinguono. Non è qui possibile seguire nemmeno sommariamente la densa storia del concetto di nazione etnica da Adam Müller fino ai giorni nostri. Dovremo accontentarci pertanto di sottolineare come gli elementi messi in rilievo con riferimento alla concezione di Müller si mantengano pressoché costanti attraverso i decenni, per approdare fino alle forme contemporanee di *revival* etno-nazionalistico.⁷ Più importante, qui, è ricordare la presenza di una compatta e influente schiera di studiosi di questioni europee i quali, facendo propria tale concezione, giungono all'ovvia conclusione secondo cui, se il 'popolo' non può che essere che un'entità organica e prepolitica, in Europa in

⁶ A. MÜLLER, *Elemente der Staatskunst* (1809), Jena, Gustav Fischer, 1822 (trad. it. *Gli elementi dell'arte politica*, Milano, Guerini, 1989).

⁷ Come uno degli esempi culturalmente più dignitosi e interessanti di questo sviluppo, si vedano i lavori di Anthony D. Smith, in particolare: *The ethnic origins of nations*, Oxford, Blackwell, 1986 (trad. it. Bologna, Il Mulino, 1992); *National identity*, London, Penguin, 1991.

ragione delle condizioni storico-sociali non sussiste una tale realtà né potrà svilupparsi in tempi ragionevolmente brevi.⁸ Seguendo questa linea interpretativa, l'Unione Europea, dal momento che non ha un popolo, non potrà disporre nemmeno di un potere costituente, né della base autonoma per la legittimazione del potere pubblico. Ne consegue, gioco forza, il rifiuto radicale di ogni discorso costituzionale per la realtà politica continentale, nonché il rimando esclusivo, per quanto concerne la legittimità dell'esercizio delle sue competenze, alle procedure interne agli stati nazionali.

Accanto al gruppo di coloro che identificano il 'popolo' con l'*ethnos* ve n'è un secondo, per il quale l'idea di 'popolo' coincide invece con il *demos*.⁹ Esplicitamente i sostenitori di questa ipotesi prendono le distanze dall'ipotesi per cui il popolo sarebbe un'entità organica che, nella sua quasi-naturalità, avrebbe come suo massimo fine l'autoconservazione anche, se non soprattutto, in competizione con altri *ethnoi*. Piuttosto, essi sottolineano la dimensione politica del 'popolo', il quale, in tal senso, si sovrapporrebbe alla comunità autonoma dei cittadini. Degli elementi da a) ad e), messi prima in rilievo per la concezione del popolo come *ethnos*, viene quindi reinterpretato il punto e) (da 'nazione organica' a 'nazione dei cittadini') e la componente d) (l'individualità della collettività politica come contrapposta ad altre individualità) perde nettamente di rilievo. Ciò nonostante, è curioso rilevare come gli altri fattori (l'omogeneità culturale, linguistica e storica del popolo) in effetti permangano, pur se modificati nella loro finalità: secondo l'intento dei fautori del popolo-*demos* essi infatti non sono più al servizio della sopravvivenza identitaria della nazione, bensì rappresentano piuttosto le precondizioni sociologiche del dipanarsi del discorso democratico, trasformandosi così nei pilastri che sostengono l'autonomia della cittadinanza. In altri termini, a sentire questi studiosi non c'è democrazia sen-

⁸ Tra i più significativi sostenitori di questa posizione ricordiamo Josef Isensee (*Nachwort. Europa – die politische Erfindung eines Erdteils*, in P. KIRCHHOF - H. SCHÄFER - H. TIETMEYER, *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, hrsg. v. J. Isensee, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, pp. 103-138; *Integrationsziel Europastaat?*, in *Festschrift für Ulrich Everling*, hrsg. v. O. Due, M. Lutter, J. Schwarze, 2 Bde., Baden-Baden, Nomos, 1995, pp. 567-592) e P. Kirchhof (*Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band VII. *Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, hrsg. v. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg, Müller, 1992, pp. 855-887).

⁹ Il più noto tra i fautori di questa interpretazione è con ogni probabilità Dieter Grimm. Di Grimm si veda in particolare *Braucht Europa eine Verfassung?*, «Juristenzeitung», 50. Jahrgang, n. 12, 1995, pp. 581-591 (trad. it.: *Il futuro della costituzione*, a cura di J. Luther, P.P. Portinaro, G. Zagrebelsky, Torino, Einaudi, 1996, p. 339 ss.) e, più di recente, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 5-21.

za unità culturale, storica e linguistica. Molti argomenti potrebbero essere addotti in concreto a critica di questa visione, ma qui, ancora un volta, quel che preme sottolineare è la struttura concettuale profonda della nozione, così come le conseguenze che questa comporta per il discorso europeo. E in entrambi i casi, curiosamente, emerge una significativa parentela con la concezione del popolo-*ethnos*: in effetti, in tutte e due le concezioni la collettività politica risulta essere dipendente da condizioni (largamente le stesse, del resto) che sono totalmente indipendenti dalla volontà e dalla ragione dei cittadini. In tal modo, l'appartenenza data ed ereditata prevale inequivocabilmente sulla cittadinanza. Inoltre identici sono i risultati che questo assunto comporta per l'individuazione di un popolo europeo: un'impresa in entrambi i casi destituita di ogni fondamento e destinata a sicuro fallimento. Pertanto, nonostante i tentativi di differenziazione messi in atto non di rado dai suoi seguaci, l'idea del popolo-*demos* scivola, a un'analisi attenta, nello stesso alveo della concezione del popolo-*ethnos*, l'una come l'altra derivate da una visione sostanzialista della politica, da una lettura olistica delle basi della convivenza, ed estranee entrambe a una concezione aperta e post-etnica della cittadinanza. Né il parziale sovrapporsi della teoria del popolo-*demos* a quella del popolo-*ethnos* deve in fin dei conti stupirci più di tanto: la stessa scelta del concetto di *demos* dovrebbe infatti servirci da indizio del reale significato dell'operazione. Già storicamente, il *demos* sta a indicare una collettività a cittadinanza limitata, dove meteci e schiavi fungono da prova della chiusura del sistema. L'appartenenza al *demos* è tetica nella misura in cui è data per acquisita, mitologicamente fondata, e non prevede né antitesi, né tanto meno sintesi. Al contrario, le cittadinanze contemporanee non possono che essere il risultato sintetico di identità culturali diverse, unite dalla comune partecipazione alla soluzione di problemi politici condivisi e forgiate dalla solidarietà che da questa interazione deriva. Se questo è vero, oggi, per le cittadinanze degli stati nazionali e ormai multietnici, lo sarà a maggior ragione per l'Unione.

A questo punto, se si vuole intendere il popolo nella sua dimensione attiva prescindendo da retaggi premoderni, è anche indispensabile liberarsi dalla visione che lo soggettivizza, rendendolo un'entità unica e omogenea. E cioè necessario abbandonare l'approccio olistico, per passare a una concezione pluralistica e intersoggettiva, secondo la quale il popolo altro non è che la somma dei cittadini che lo compongono. Detto in altri termini, di fronte all'interpretazione del popolo come entità predeterminata e sostanziale, discutibile in via di principio e improduttiva nella ricerca di soluzioni per l'Europa, si erge un approccio opposto, fondato sui diritti e sugli interessi dei singoli individui, sulla loro capacità razionale di costituire collet-

tività libere e aperte. Resta ora da vedere cosa abbia da dirci questa seconda grande famiglia filosofica in merito alla questione se sia possibile individuare un 'popolo europeo'. Anche in questo caso è necessario operare una distinzione di fondo tra due correnti principali, entrambe convinte che la collettività politica sia costituita da un insieme di individui razionali e autonomi, ma in contrasto su altre questioni non meno importanti. Gli autori che si riconoscono nella prima, infatti, partono dal presupposto che l'autonomia degli individui si espliciti principalmente, se non esclusivamente, nella scelta razionale delle opzioni offerte dal mercato,¹⁰ così che la dimensione pubblica, più che non cristallizzare valori politici comuni, si limita a garantire tecnocraticamente le condizioni ottimali dell'esercizio di tale scelta.¹¹ Indubbiamente, questa concezione ha il merito di svincolare l'idea della cittadinanza da criteri predefiniti e pregiudizialmente esclusivi; tuttavia, legandola alla sola sfera del mercato, si dimostra pericolosamente disattenta alla dimensione propriamente politica della coesistenza civile. In effetti, se è vero che il mercato è per sua natura libero e aperto, è anche innegabile che tale apertura e libertà viene qui conquistata al prezzo della rinuncia ai valori di solidarietà della cittadinanza e soprattutto all'idea che una società di cittadini liberi ed eguali – non solo attori del mercato, bensì individui che consapevolmente partecipano alla formazione della volontà collettiva – possa darsi le norme che ne regolano l'esistenza.

Vi è però anche un altro modo di intendere una collettività aperta e non pregiudicata di individui liberi. Questa seconda ipotesi parte, non diversamente dalla precedente, dalla priorità dei diritti individuali rispetto a qualsivoglia idea preordinata del bene comune. Tuttavia, gli individui vengono qui intesi non come monadi mosse esclusivamente dalla capacità strategica di operare scelte in grado di ottimizzare la propria esistenza, ma come entità in continuo rapporto di comunicazione con il mondo circostante, in particolare con i propri simili, dove l'agire strategico altro non è che *una* delle possibili forme di comunicazione, alla quale se ne affiancano altre, in particolare l'agire morale e quello etico. Qui il paradigma individualistico lascia il posto a un suo parente stretto, ma ciò nonostante autonomo: il pa-

¹⁰ Come esempio paradigmatico di tale posizione si veda E.J. MESTMÄCKER, *On the legitimacy of European law*, «Rabels Zeitschrift für Ausländisches und Internationales Privatrecht», 58. Jahrgang, 1994, pp. 615-635.

¹¹ Ancora una volta a titolo esemplificativo cfr. M. JACHTENFUCHS - B. KOHLER-KOCH, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in *Europäische Integration*, hrsg. v. M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, Opladen, Leske + Budrich, 1996, pp. 15-44; G. MAIONE, *Europe's 'Democratic Deficit': The question of standards*, «European law journal», vol. 4, n. 1, 1998, pp. 5-28.

radigma comunicativo, contraddistinto da una concezione non solo strategica, ma prioritariamente discorsiva della razionalità.¹² Secondo questa concezione, la convivenza politica non è quindi data da una pluralità di singoli alla ricerca del loro vantaggio particolare, governata da un ordine giuridico preciso e rispettato e da un'amministrazione efficiente, bensì da cittadini liberi ed eguali i quali, nell'interazione ordinata dalle procedure deliberative, danno forma alle norme cui sono soggetti e producono al contempo valori condivisi. In tal senso, il paradigma comunicativo sintetizza in sé un elemento che proviene dalla concezione del popolo-*demos*, ovvero la natura in ultima istanza etica e non strategica dell'agire politico, con l'assioma proprio del paradigma individualistico, ossia la centralità dell'individuo e l'apertura del sistema.

Tradotto nell'interpretazione del concetto di popolo, il paradigma comunicativo lo legge come collettività di cittadini liberi ed eguali, aperta all'inclusione dell'altro, retta da valori comuni e da norme create autonomamente. In realtà, tale concezione non è stata formulata con riferimento specifico all'integrazione europea, bensì intendeva rispondere *in primis* alle sollecitazioni della società multi-etnica e post-nazionale. Tuttavia, è innegabile che essa possa fornire strumenti validi anche per rispondere al quesito che ci siamo posti in apertura, ossia se possa essere individuato un 'popolo europeo'. Infatti, nella misura in cui il popolo è definito in modo correttamente laico – ovvero libero dai pregiudizi mitologici della religione della nazione – non vi sono più ostacoli che si frappongano all'applicazione di tale nozione anche all'Unione Europea. In altri termini, anche l'Unione può avere un popolo di cittadini, posto ovviamente che abbia dei cittadini nel senso proprio del termine. Proprio qui si pone la prima delle domande che fanno seguito al breve chiarimento concettuale con cui è stato aperto l'intervento: in quale misura il Progetto di Trattato Costituzionale inserisce nella legge fondamentale dell'Unione elementi significativi di democrazia deliberativa, tali da costituire a livello europeo una collettività di cittadini autonomi? Al tentativo di rispondere a questa domanda sarà dedicato il prossimo paragrafo.

¹² Cfr., in particolare, J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1992 (trad. it. Milano, Guerini, 1996); ID., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1996 (trad. it. Milano, Feltrinelli, 1998). Di Habermas si veda anche il recente *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea* cit., p. 94 ss.

3. ELEMENTI DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E PARTECIPATIVA NEL TRATTATO COSTITUZIONALE

Premesso che il popolo venga inteso come l'insieme dei cittadini e che il potere pubblico abbia carattere democratico, allora ne deriva, come logica conseguenza, che quando il potere pubblico è organizzato democraticamente, l'insieme dei cittadini deve trovare adeguato spazio nella formazione delle norme cui è soggetto così come nel controllo del potere costituito. La natura democratica del potere pubblico si esplica a due diversi livelli, il primo dei quali è rappresentato dall'affermazione di principio che vincola il potere statale alla legittimazione da parte del popolo (ovvero dei cittadini). L'ancoraggio costituzionale di detto principio rappresenta il presupposto normativo di una cittadinanza attiva. Il secondo livello concerne invece l'implementazione di tale cittadinanza, ossia le vie attraverso le quali i cittadini esercitano la loro funzione istituzionale di formazione delle norme e di controllo. A loro volta, queste vie possono essere di due tipi: la rappresentazione e la partecipazione diretta. In merito a tutti e tre questi momenti (ancoraggio costituzionale del principio democratico, forme della rappresentanza, procedure di partecipazione) i Trattati europei fino a Nizza sono stati gravemente carenti. Per parte sua, il Progetto di Trattato formula proposte interessanti e innovative, anche se – come vedremo – restano aspetti nettamente insufficienti. Vediamo più in dettaglio i tre diversi aspetti.

a) Per quanto riguarda l'ancoraggio del principio democratico, questo nei Trattati fino a Nizza semplicemente manca. Posto infatti che esista un potere pubblico specificamente europeo, ovvero non più individuabile come mera emanazione dei poteri pubblici degli stati membri,¹³ non esiste nei Trattati alcun articolo, come invece accade nelle costituzioni nazionali, che lo vincoli alla legittimazione popolare. In altri termini, non esiste disposizione che preveda che ogni potere pubblico emana dal popolo o, meglio, dai cittadini. Un tentativo in tal senso era stato fatto nel corso dei lavori preparatori della *Carta dei diritti*, ma restò lettera morta.¹⁴ Pur mancando anche nel Progetto di Trattato il riconoscimento esplicito dell'origine democratica del potere pubblico, ciò nonostante troviamo un'interessante novità. In particolare all'art. I-1, comma 1, si legge che «ispirata dalla volontà

¹³ Cfr. S. DELLAVALLE, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione Europea*, in *Diritti e costituzione nell'Unione Europea* cit., pp. 119-149.

¹⁴ Cfr. S. DELLAVALLE, *La legittimazione del potere pubblico europeo*, «Teoria politica», XIX, n. 1, 2003, pp. 43-67.

dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune, la presente Costituzione istituisce l'Unione europea». In tal modo, pur se implicitamente, viene introdotto il richiamo a una duplice base della legittimazione – da una parte i cittadini, dall'altra gli stati membri – secondo una tradizione propriamente federale, esplicitata ad esempio nella Costituzione degli Stati Uniti d'America.¹⁵

b) Passando alla rappresentanza, è pressoché superfluo rammentare le gravi carenze del Parlamento Europeo, riguardanti sia la sua definizione sia le sue funzioni. Per quanto concerne la prima, ricordiamo che nel Trattato sulla Comunità Europea (TCE) il Parlamento di Strasburgo continua a essere definito, anche nella versione consolidata a seguito del Trattato di Nizza, come assemblea dei «rappresentanti dei popoli degli stati» (art. 189), senza alcun riferimento ai cittadini dell'Unione. In merito invece alle funzioni di sua competenza, basti qui ricordare che esse sono ben lontane dalle competenze legislative e di controllo normalmente attribuite alle rappresentanze democratiche. Inoltre non va dimenticato che nell'architettura europea è il Consiglio (o Consiglio dei Ministri) ad avere una posizione prioritaria, il quale non rappresenta – né *de jure* né *de facto* – i cittadini europei, bensì le cittadinanze nazionali attraverso i governi. Ne risulta che, in virtù nell'immediata validità dei regolamenti comunitari negli stati membri e del controllo spesso imperfetto cui è sottoposta l'attività dei ministri nel Consiglio da parte dei parlamenti nazionali, nelle materie in cui non vige la codecisione assistiamo a uno scivolamento latente di competenze dal legislativo all'esecutivo, con serie ripercussioni sull'equilibrio dei poteri anche a livello nazionale. Anche in questi ambiti, fino ad oggi deficitari, potrebbero delinearsi importanti novità se il Progetto di Trattato dovesse essere adottato nella forma licenziata dalla Convenzione. Innanzitutto va sottolineata la trasformazione dell'art. 251 TCE (che stabilisce la procedura della codecisione) in «procedura legislativa ordinaria», accompagnata dal riconoscimento della pari dignità di Parlamento e Consiglio. In tal modo la partecipazione paritaria del Parlamento alla legiferazione non è più vista come un'opzione tra le altre, bensì è elevata al rango di norma ordinaria, l'eccezione alla quale richiede valide giustificazioni. Inoltre viene ridefinita la stessa 'identità' del Parlamento, riconosciuto ufficialmente per la prima volta quale rappresentanza diretta dei «cittadini a livello dell'Unione»,¹⁶

¹⁵ La Costituzione degli Stati Uniti menziona infatti sia il popolo unitario federale (nel Preambolo), sia i popoli degli stati (nell'art. 1, sez. 2, e nel 17° emendamento).

¹⁶ *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (Progetto di Trattato)*, Conv 850/03, art. I-45, comma 2.

col che si ribadisce il riferimento, seppur ancora una volta in modo implicito, all'insieme unitario dei cittadini d'Europa quale cofondamento dell'Unione. Nella stessa direzione va la norma volta a uniformare le procedure delle elezioni europee nei paesi membri.¹⁷

In merito al controllo dell'attività dei governi nazionali nel Consiglio, il Progetto di Trattato contiene la disposizione secondo cui la Commissione deve trasmettere senza dilazioni i documenti relativi alle iniziative legislative direttamente ai parlamenti nazionali. In tal modo si garantisce, ufficialmente, «un accesso il più rapido possibile dei parlamenti nazionali ai documenti»;¹⁸ ufficiosamente, si ottiene anche di aggirare un eventuale tentativo da parte dei governi nazionali di tenere parzialmente o totalmente all'oscuro i rispettivi parlamenti in merito alle iniziative europee. Inoltre il Consiglio dovrà riunirsi in seduta pubblica nella misura in cui svolge attività legislativa.¹⁹ Tuttavia il momento più innovativo del Progetto di Trattato consiste nella disposizione per cui «gli stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri dai rispettivi governi, che sono essi stessi responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali, eletti dai loro cittadini».²⁰ La verifica democratica dell'operato dei rappresentanti nazionali in sede europea viene così giustamente riconosciuta per la prima volta come parte integrante della normativa dell'Unione.

c) Nei Trattati fino a Nizza la partecipazione politica diretta dei cittadini dell'Unione di fatto non è prevista. Al contrario, il Progetto di Trattato prevede la possibilità dei cittadini dell'Unione, in quanto tali, di esprimere una volontà propria attraverso il diritto a presentare proposte di legge di iniziativa popolare a livello europeo.²¹ Quale presupposto della partecipazione consapevole dei cittadini viene inoltre sancito l'obbligo alla trasparenza²² e all'accessibilità dei documenti.²³ Da ricordare infine l'articolo del Progetto secondo cui «le istituzioni dell'Unione mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la socie-

¹⁷ *Ivi*, art. III-232, comma 1.

¹⁸ *Final Report of the working group on the role of National Parliaments*, Conv 353/02, p. 6.

¹⁹ *Progetto di Trattato*, Conv 850/03, art. I-49, comma 2. Va notato, a questo riguardo, che una tale richiesta va oltre quanto previsto nel documento finale del vertice di Siviglia, il quale apre i lavori legislativi del Consiglio solo nel contesto della discussione di materie per cui vige la procedura della codecisione (v. *Conclusions de la Présidence. Conseil Européen de Séville*, 21 et 22 Juin 2002, all. II, § 10 s.).

²⁰ *Progetto di Trattato*, Conv 850/03, art. I-45, comma 2.

²¹ *Ivi*, art. I-46, comma 4.

²² *Ivi*, art. I-49, comma 1.

²³ *Ivi*, art. I-49, comma 3-5, art. II-42 e art. III-305.

tà civile»,²⁴ nonché quello successivo, dove si fa menzione del dialogo tra le parti sociali.²⁵

Peraltro, tutti questi aspetti nei quali, come s'è visto, il Progetto di Trattato prevede rilevanti innovazioni, presentano perduranti e rilevanti insufficienze. Analizziamole anche in questo caso punto per punto.

α) La novità dei cittadini quale base della legittimazione democratica dell'Unione viene controbilanciata nello stesso articolo dall'affermazione per cui sono esclusivamente gli stati membri a conferire competenze all'Unione. In tal modo, attraverso il principio restrittivo del conferimento esclusivo di competenze da parte degli stati membri, si esclude ogni iniziativa autonoma dell'Unione in questo senso, negando però così anche quanto si era asserito poco prima, ovvero che l'insieme dei cittadini dell'Unione possa concretizzare una volontà sua propria. Se quindi da un lato si riconosce, faticosamente e *à contre-cœur*, l'insieme dei cittadini come momento cofondante dell'Unione, dall'altro gli si nega il diritto di codecidere in merito alle competenze delle istituzioni che lo rappresentano e governano. Del resto, non va sottovalutato il rischio che, con l'inserimento del principio dell'attribuzione vincolante di competenze da parte dei paesi membri, si apra la porta a una rinazionalizzazione della politica europea, in ultima istanza a un misconoscimento del suo carattere sovranazionale.

β) Il Parlamento rimane privo di alcune delle prerogative fondamentali di un'assemblea che intenda rappresentare una cittadinanza dotata di reale autonomia. Tali limiti concernono i poteri di nomina e di controllo, così come quelli relativi alla fissazione del bilancio, dove la subordinazione al Consiglio dei Ministri è fin troppo evidente. Molte sono inoltre le eccezioni alla procedura legislativa ordinaria – in ambiti tutt'altro che secondari, che vanno a toccare buona parte dei settori di competenza dell'Unione – per le quali si richiede solo la consultazione del Parlamento Europeo o questo non è coinvolto affatto. A parte i casi più noti, dove la normativa proposta non si discosta in effetti di molto dalla precedente, è interessante notare la funzione subordinata che il Parlamento viene ad assumere in un eventuale procedimento di emendamento costituzionale, nell'ambito del quale esso ha solo il diritto di formulare proposte, di essere consultato in merito alla convocazione di una Convenzione *ad hoc* e di inviare suoi rappresentanti alla medesima.²⁶ Manca invece la prerogativa di avviare auto-

²⁴ *Ivi*, art. I-46, comma 2.

²⁵ *Ivi*, art. I-47.

²⁶ *Ivi*, art. IV-7.

nomamente la procedura di revisione – prerogativa riservata al Consiglio Europeo –, nonché di approvarne in forma vincolante i risultati. Tali restrizioni sono a maggior ragione significative in quanto interessano l'organo che rappresenta ufficialmente i cittadini dell'Unione, i quali vengono così esclusi dalla funzione fondamentale di decidere prioritariamente sulla legge fondamentale che governa la loro vita civile. D'altro canto, nelle materie in cui non è prevista la codecisione del Parlamento di Strasburgo la reale legittimità democratica non è garantita nemmeno dalle decisioni all'unanimità del Consiglio dei Ministri: resta infatti del tutto da vedere fino a che punto il controllo nazionale dei suoi membri potrà essere attuato in tutti i paesi dell'Unione in modo funzionalmente uniforme ed efficiente. Il mantenimento di molti ambiti nei quali vige l'unanimità nel Consiglio dei Ministri ed è esclusa la codecisione non solo rappresenta una concessione agli interessi nazionali (e nazionalistici) a scapito dell'efficienza del sistema, ma può anche implicare una problematica redistribuzione dei poteri, nella misura in cui i governi nazionali possono prendere in sede europea decisioni vincolanti ma emancipate da un effettivo controllo dei loro parlamenti nazionali.

γ) Nella possibilità di adire la Corte di Giustizia già il Trattato di Nizza aveva posto il Parlamento Europeo sullo stesso piano dei paesi membri, della Commissione e del Consiglio dei Ministri.²⁷ Questa disposizione permane anche nel Progetto di Trattato,²⁸ come rimane del resto, sul versante negativo, la mancanza del ricorso individuale per violazione dei diritti fondamentali.²⁹

δ) Perché i diritti democratici possano essere adeguatamente esercitati, è necessario che vi sia una valida definizione dello *status* della cittadinanza politica. Anche su questo punto, invece, il Progetto di Trattato rimane insufficiente, sia per quanto riguarda la normativa relativa ai contenuti della cittadinanza europea, sia in merito alle condizioni della sua acquisizione. Per un verso, infatti, i cittadini europei non possono deliberare sulle premesse normative della loro stessa definizione, ovvero delle condizioni che portano all'acquisizione della cittadinanza dell'Unione. Infatti, secondo il dettato dell'art. I-8, comma 1, «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la

²⁷ Art. 230, comma 2, TCE.

²⁸ *Progetto di Trattato*, Conv 850/03, art. III-270, comma 2.

²⁹ *Ivi*, art. III-270, comma 4, dove è previsto – in forma identica alla normativa precedente – il ricorso individuale, ovvero di «qualsiasi persona fisica o giuridica», solamente «contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

cittadinanza di uno stato membro», così che «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Nella misura in cui la fissazione delle condizioni per il riconoscimento della cittadinanza nazionale è pertanto lasciata agli stati membri, l'insieme dei cittadini dell'Unione non può intervenire con il suo organo rappresentativo, o in altro modo, per precisare la sua propria composizione – un limite curioso per una cittadinanza che si vuole, finalmente, democratica e partecipativa. D'altro canto, il *pool* di diritti connesso alla cittadinanza dell'Unione mostra gli stessi identici *deficit* che l'hanno caratterizzato da Maastricht a Nizza, per cui il cittadino europeo che si trovi in un paese dell'Unione che non sia il suo non è altro che uno straniero privilegiato, cui vengono negati alcuni fondamentali diritti politici (in particolare il diritto di voto alle elezioni nazionali) e i cui diritti sociali godono di un riconoscimento incerto. Tuttavia, soprattutto se teniamo presente quanto peso politico continueranno a esercitare i paesi membri nelle istituzioni comuni e il carattere largamente nazionale della gestione delle politiche sociali, è evidente la necessità che a ogni cittadino europeo che abbia fatto uso del suo diritto alla mobilità all'interno dell'Unione sia riconosciuto il pieno accesso ai diritti politici e sociali in tutti gli stati membri in cui risieda stabilmente, fatto salvo un ragionevole periodo di latenza. Solo in questo modo viene infatti garantita appieno la cittadinanza dell'Unione quale elemento portante di quel concetto di 'popolo' inteso come elemento attivo, fondante e perpetuante la collettività socio-politica.

Sulla base di quanto messo in rilievo, risulta che, se si concepisce il 'popolo' come una collettività autonoma di cittadini che fondano le norme su cui si basa la loro comunità, contribuiscono consapevolmente a riprodurre con i dovuti aggiornamenti i valori essenziali e partecipano tramite procedure alla formazione della volontà collettiva, il Progetto di Trattato ha intrapreso l'encomiabile tentativo – per ora incompiuto – di introdurre alcuni salti di qualità significativi. Ciò nonostante, le carenze che continuano a permanere gettano un'ombra assai scura su tutta l'impresa, rendendo nella sostanza insufficienti i passi intrapresi sulla via dell'individuazione di un popolo-cittadinanza a livello europeo. Non di rado però, nella storia, quando una sufficiente omogeneità politica, indispensabile perché la società non si sfaldi, non si può o non si vuole realizzare per via deliberativa, le *élites* interessate ad essa tirano fuori dal cappello un altro espediente, l'appello all'identità comune quale elemento esistenziale-identitario. Quanto non si vuole costruire per via deliberativa, si pretende di trovare come appartenenza data. Nel prossimo paragrafo si vedrà in quale misura anche il Progetto di Trattato faccia appello a tale strategia.

4. LA COSTRUZIONE DI UN'IDENTITÀ COLLETTIVA

Il dibattito sulla comune identità europea non è nuovo.³⁰ Ciò nonostante, non ha mai attirato sulle proprie posizioni più che una minoranza degli studiosi così come dell'opinione pubblica. Considerando la storia dell'integrazione europea e le ragioni che in essa sono state lungamente predominanti, non può quindi stupirci che il riferimento alla comune identità non abbia mai trovato espressione nel Trattato sulla Comunità Europea. Significativamente diversa è la situazione per quanto concerne il Trattato sull'Unione Europea (TUE) dove si legge nel Preambolo il richiamo all'«attaccamento ai principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, così come dello stato di diritto», nonché all'«attaccamento ai fondamentali diritti sociali» e alla «solidarietà tra i popoli» dell'Unione. Nel capoverso, sempre del Preambolo, dedicato all'intento di costruire una comune politica estera e di difesa viene inoltre esplicitamente individuato il fine del «rafforzamento dell'identità europea e della sua indipendenza, al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo». I valori enunciati nel Preambolo vengono poi ripresi nell'art. 6 e definiti quale fondamento dell'Unione e patrimonio comune dei paesi membri. Anche l'istituzione di un'area comune di libertà, sicurezza e giustizia tende a individuare, almeno implicitamente, un territorio e una cittadinanza condivisi, da proteggere collettivamente nei comuni valori su cui è fondata la convivenza. Pur se con molta cautela, si origina pertanto qui un primo nucleo di collettività etica applicato all'Unione, ben al di là dei principi classici che contraddistinguono gli accordi di diritto internazionale, ma anche svincolato da ogni tutela normativa della cittadinanza attiva.

Nonostante questi primi accenni, il TUE è rimasto fino a Nizza privo di un elemento essenziale del contenuto etico-normativo condiviso di una collettività, mancando di un catalogo dei diritti fondamentali. Con la stesura della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, proclamata a Nizza ma finora non entrata a far parte integrante e vincolante dei Trattati, il tema dei valori condivisi è stato posto nuovamente, gioco forza, al centro della riflessione. Già nel verso che apre il Preambolo si asserisce infatti che «i popoli europei [...] hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni». Immediatamente di seguito si precisano tali valori, nati dal

³⁰ Si pensi, solo per citare un esempio famoso, al libro di E. MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987 (trad. it. Milano, Feltrinelli, 1988).

«patrimonio spirituale e morale» dell'Unione: si tratta della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza e della giustizia, appunto i valori che fanno da titolo ai capi sotto i quali sono sussumti i diritti enunciati nella *Carta*. Si può in effetti discutere con qualche buon argomento se sia accettabile sussumere dei diritti sotto dei valori, stemperandone così il significato universale nel contesto di nozioni inevitabilmente contingenti e legate all'idea della vita buona dominante all'interno di una particolare collettività socio-politica. D'altro canto è anche vero che l'universalità dei diritti – non in quanto *diritti umani* in senso universale, ma come *diritti fondamentali* proclamati e tutelati da una specifica compagine politica – riposa nella loro formulazione formale e avulsa dalla contingenza, pur combinandosi, sull'altro versante, con l'implicito riconoscimento del riferimento a un contesto particolare. In altri termini, i diritti fondamentali – nella *Carta* europea come altrove – sono espressi in termini universali, e quindi nel linguaggio della modernità, ma nascono e si sviluppano inequivocabilmente in una realtà etica situata. La *Carta* dà voce con sufficiente e apprezzabile chiarezza a questa ambiguità insita nel concetto di 'diritto fondamentale', per cui il concreto e situato contenuto etico di una società si articola in diritti formulati in un linguaggio astrattamente universale.

Com'è noto, la *Carta* è stata inserita – compreso il Preambolo – nel Progetto di Trattato quale sua Parte II, ragion per cui anche nel Progetto ritroviamo la soluzione relativamente felice della questione dei valori condivisi, elaborata dalla prima Convenzione. Tuttavia, il Progetto di Trattato riprende la questione anche in altre sue parti, in particolare nel suo proprio Preambolo e nelle Parti I e IV, elaborando però soluzioni ben meno limpide della precedente. Cominciando dal Preambolo, francamente meno riuscito di quello della *Carta*, si può rilevare fin dal primo capoverso una certa qual confusione intellettuale, con la mescolanza del riferimento all'Europa quale continente portatore di civiltà (che ne è dell'Europa culla di nazionalismo, razzismo pseudo-scientifico e colonialismo?), del richiamo alle «ondate» di popoli che l'hanno popolata e di un primo elenco di valori condivisi: l'uguaglianza degli esseri umani, la libertà e il rispetto della ragione definiti come valori «alla base dell'umanesimo». Immediatamente nel paragrafo successivo si citano altri valori – il ruolo centrale della persona e dei suoi diritti inviolabili e inalienabili, nonché il rispetto del diritto – in questo caso come ispirati alle «eredità culturali, religiose e umanistiche». Nel terzo capoverso poi, pur non parlando esplicitamente di valori, si ricordano la tutela dei deboli, il sapere, la democrazia, la pace, la giustizia e la solidarietà nel mondo. Per complicare ulteriormente la già non semplice questione, il Progetto di Trattato ritorna sul tema nell'art. I-2, dove vengo-

no menzionati come valori la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. Nello stesso articolo si legge inoltre che «questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione». A questo punto è innanzitutto lecito chiedersi in qual senso la seconda lista di principi si distingua concettualmente dalla prima, quella dei valori propriamente detti. Quale sarebbe la differenza, ad esempio, tra l'uguaglianza e la solidarietà? Inoltre va rilevato che la lista dei valori si differenzia da quella adottata per la *Carta dei diritti* e qui ripresa nella Parte II del Progetto di Trattato. In specifico, manca il riferimento alla solidarietà (in concreto ai diritti sociali), qui inserita nella seconda lista generica e sostituita, nella lista dei valori 'autentici', dal rispetto dei diritti umani. Ed è anche assente la cittadinanza, che fa qui posto alla democrazia, peraltro – come abbiamo visto nel paragrafo precedente – insufficientemente tutelata dalle norme concrete del Progetto di Trattato. Abbiamo così, all'interno del Progetto, ben quattro elenchi diversi di valori condivisi, a cui si aggiungono due ulteriori cataloghi a questi connessi, senza che si comprenda bene la ragione di tale proliferazione, o che si possa dedurre l'esistenza di una scala gerarchica. In generale si conferma l'impressione, a cui già s'è accennato in precedenza, di una certa qual confusione concettuale, dalla quale non potrà che nascere un'ulteriore confusione interpretativa.

Del resto i problemi connessi col tentativo intrapreso dal Progetto di Trattato di fissare un'identità condivisa non sono circoscritti alla sola imprecisione nell'elencazione dei valori comuni. In effetti, già l'insistenza sull'esistenza stessa di tali valori rappresenta l'indizio di una scelta politica discutibile. Di consueto, nello stato di diritto democratico i valori condivisi si esprimono concretamente nei diritti effettivamente tutelati e nella garanzia della partecipazione consapevole dei cittadini alla formazione delle norme cui sono soggetti. Di fronte a questa realtà giuridico-procedurale la sottolineatura esplicita dei valori nei quali la collettività si riconosce assume un ruolo del tutto secondario: certo può essere espressa – il che non arreca danno – ma è altrettanto indubbio che non necessita di essere ripetuta più volte, tanto meno con variazioni che non fanno altro che suscitare perplessità. Proprio questa ripetizione è invece quanto troviamo nel Progetto di Trattato. Inoltre qui abbiamo il riferimento al comune destino dei popoli d'Europa,³¹ così come il richiamo all'«indipendenza e integrità dell'Unio-

³¹ *Progetto di Trattato*, Conv 850/03, Preambolo, cap. 4.

ne»³² e l'ufficializzazione dei simboli dell'identità sovrana (bandiera, inno, motto, moneta e il 9 maggio come «giornata dell'Europa»)³³ – tutti elementi che non è esagerato definire proto-nazionali. Infine rafforzare il contenuto etico di una compagine politica significa chiarire i valori su cui questa si poggia, determinando al contempo la sua identità, e distinguerli dai valori di compagini diverse. In questa direzione va la definizione di obiettivi quali implicitamente contrapposti a quelli di altre collettività politiche, in particolare degli Stati Uniti.³⁴ Non che il rispetto dell'ambiente, della pace e del diritto internazionale siano principi non apprezzabili – al contrario. C'è solo da augurarsi che la loro proclamazione non si basi solo sul desiderio di distinguersi dalla politica altrui e corrisponda invece a un sincero intento da tradurre in prassi concreta (posto, ovviamente, che in futuro vi sia una prassi politica europea identificabile come tale).

Il contrasto tra la relativa debolezza degli strumenti forniti dal Progetto di Trattato a quello che potremmo chiamare il 'popolo dei cittadini dell'Unione' e, sull'altro versante, la retorica sulla comunanza e unicità di appartenenza, destino, valori e obiettivi non potrebbe essere più stridente. Quanto meno l'Europa unita è una collettività di eguali e solidali, tanto più sembra dover essere ipostatizzata come comunità identitaria di destino. Dovendo spiegare questa curiosa contraddizione, si insinua il dubbio che le proclamazioni retoriche etico-identitarie altro non siano che un paravento dietro al quale nascondere la mancanza di una reale democratizzazione delle istituzioni. In altri termini, l'insistenza – per la prima volta presente in modo tanto pervasivo – su simboli e valori comuni potrebbe configurarsi come il tentativo di creare una sorta di *communitas europaea*, in mancanza del riconoscimento di piene competenze politico-istituzionali ai cittadini dell'Unione.

POST SCRIPTUM

È ora necessario aggiungere una breve considerazione, dopo il fallimento del vertice di Bruxelles (dicembre 2003) che avrebbe dovuto varare la Costituzione Europea. Può darsi che la battuta d'arresto altro non implichi che il rinvio della sua approvazione, così come può però anche essere che essa porti con sé la morte

³² *Ivi*, art. III-193, comma 2, a).

³³ *Ivi*, art. IV-1.

³⁴ *Ivi*, art. I-3 e, con riferimento alla politica estera, art. III-193.

del progetto elaborato dalla Convenzione, sul quale si sono basate le riflessioni qui presentate. Un'ultima ipotesi – per la verità non probabile – è che il tempo così guadagnato venga utilizzato per apportare al testo quei miglioramenti che abbiamo visto essere tutt'altro che inopportuni. Per ora è impossibile prevedere gli sviluppi futuri. Comunque si evolva la questione, tre punti vanno in ogni caso tenuti fermi: se l'Europa non vuole andare incontro a un declino irreversibile, dovrà mostrarsi in grado di superare coerentemente – nella costellazione dei 25 paesi membri, o con un'«avanguardia» aperta – quegli egoismi nazionali che questa volta come non mai hanno bloccato ogni risultato positivo. In secondo luogo, il progresso nell'integrazione non può prescindere da un passaggio costituzionale di alto profilo. Infine, comunque si voglia configurare la costituzione nel dettaglio, la questione della legittimazione del potere pubblico non potrà che assumere un ruolo centrale.

GIUSEPPE BUTTÀ

IL PROBLEMA DELLA SOVRANITÀ E I PROGETTI DI UNIONE EUROPEA

La Convenzione europea ci ha dato finalmente un progetto di trattato costituzionale. Avremo, forse tra non molto, una carta costituzionale dell'Unione Europea; ma avremo anche uno stato dell'U.E? O avremo una costituzione senza stato e senza popolo? Basterà questa costituzione a infondere – come diceva De Gasperi – «lo spirito vivificatore proprio dell'unità politica»?

Al di là delle forme costituzionali e istituzionali del federalismo, è necessario, infatti, che il principio di unificazione non sia soltanto un legame d'interesse, politico o economico, bensì il riconoscimento reciproco e fiducioso di tutti i popoli chiamati a questa impresa nello spirito di solidarietà e sussidiarietà, cui anche le comuni radici cristiane dovrebbero orientarci. Per la costruzione dell'unità europea, «alla giustizia sociale, che è relativa alla situazione delle varie economie, bisogna aggiungere – anzi far precedere – il sentimento, il postulato e il consolidamento delle libertà politiche, la difesa del sistema democratico, quale premessa principale dell'Unione Europea».¹

Qualcuno pensa che la trasformazione in senso federale delle istituzioni dell'UE avrebbe grande importanza non soltanto per l'Europa bensì anche per l'unità dell'intera umanità nella direzione della 'federazione universale' e del 'governo mondiale': ma è vero che un tal fine, oggi, non appartarrebbe più al regno dell'utopia bensì all'agenda attuale della politica e della storia?²

Come auspicio è bello e condivisibile; il collegamento però tra i problemi mondiali attuali, che suggeriscono la necessità di un governo mondiale, e il processo di unificazione europea sembra piuttosto forzato: ancora non

¹ A. DE GASPERI, *Europeismo e anticomunismo*, in Id., *Scritti politici*, a cura di P.G. Zunino, Milano, Feltrinelli, 1979, p. 363.

² S. PISTONE, *L'integrazione europea. Schizzo storico*, Torino, Utet, 1999, p. 86.

si è usciti dalla logica politica dell'equilibrio di potenza e non ci si è avviati verso quella della costituzione di un equilibrio di poteri costituzionali in una comunità mondiale. Un approccio più sobrio a questo problema deve prendere le mosse dall'assunto che la base iniziale di tale unità è un accordo di equilibrio tra le grandi potenze. È abbastanza chiaro che, in atto, soltanto la potenza preponderante delle grandi nazioni può costituire il nucleo di autorità per un ordine mondiale minimo.

Purtroppo gli avvenimenti più recenti sembrano essere sintomi di una divaricazione tra un'Europa – che sembra volersi definire in contrasto con l'America³ poiché non sente più il bisogno del suo scudo e dà vita a politiche dei vari stati in disaccordo tra loro e con gli S.U. – e l'America, che percepisce la nuova situazione come la rivelazione della fine dell'unità dell'Occidente.

Dobbiamo augurarci che la costruzione europea non sia un fattore di rottura con l'America ma possa cooperare con questa nel mantenimento dell'equilibrio mondiale oggi in una fase di ristrutturazione sotto la pressione di potenti forze in competizione con l'Occidente.⁴

Ciò rende più difficile, benché più necessario, l'instaurazione di un ordine mondiale consentito e condiviso. Ma questo è un problema di politica sostanziale che avrà le soluzioni che la storia avrà dettato.

Il dibattito che si sviluppa in questo volume parte da due domande. La prima è se dopo Nizza e Laeken, con la istituzione della Convenzione europea, «non sia legittimo e possibile un concetto di “popolo europeo” che si integri con quelli preesistenti dei distinti “popoli europei”; l'altra è se non sia più conveniente, più semplice e corretto, anziché usare termini come “popolo”, “peuple”, “Volk”, “nation”, trovarne (o inventarne) uno che non incontri le stesse difficoltà di accettazione anche tenendo conto dell'esistenza di metodologie cooperative nuove».

³ A. DE GASPERI cit., p. 362, pensava – e non solo per ragioni strategiche politico-militari – che fosse altamente necessaria un'altra condizione per la costruzione dell'unità europea, e cioè che la proiezione atlantica della civiltà europea, che trova nell'America il suo fulcro attuale, vivificasse l'unità del Vecchio Continente: un'Europa dunque che non si definisse in contrasto con l'America proprio in ragione della fedeltà di questa alla libertà, di cui l'Europa, patria dei totalitarismi, ha largamente beneficiato nel secolo scorso.

⁴ Vi è già chi pronostica che lo scontro sarà tra America ed Europa e che, nella divisione, come fu tra l'Oriente e l'Occidente dell'Impero romano, s'insinuerà una terza potenza. Da questo punto di vista, le considerazioni di De Gasperi o di W. Hallstein (*United Europe. Challenge and opportunity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962) sulla necessità che la costruzione europea non fosse disgiunta dall'amicizia con gli S.U., in ragione soprattutto della contrapposizione con il mondo comunista guidato dall'Unione Sovietica, valgono ancora se si tiene conto dell'emergenza di nuovi, potenziali avversari dell'Occidente.

Io non so quale di questi termini sarà meglio usare per questa entità di cui auspichiamo la nascita e se sia matura nei popoli europei l'accettazione di un tale passaggio: gli stati europei hanno alle spalle secoli di divisioni e conflitti e identità nazionali profondamente radicate che ancora non fanno posto a una identità unitaria.

Federico Chabod dice che l'incunabolo della civiltà europea – «i cui veri figli sono quelli che non solo ricevono ma danno, quelli che cioè assorbono dall'eredità comune ma per contribuire con nuovi acquisti di alto pensiero morale...» – è stata la coscienza dell'appartenenza a quel mondo ideale della libertà dello spirito. Perché – ed è questo importante nella visione di Chabod – il senso europeo è tutto costruito da 'volontarismo', non da 'naturalismo'; i suoi legami sono tutti 'moralì', non etnici e, ancor meno, razzistici: l'appartenenza all'Europa è definita appunto da tal genere di valori, condivisi al di là e nonostante le differenziazioni nazionali.⁵

Il costituzionalista tedesco Josef Isensee sostiene che «la possibilità dell'unità politica trova il suo limite nelle frontiere dei vecchi conflitti tra le religioni» e che l'omogeneità religiosa relativa dei paesi che formano l'Unione è bensì sufficiente per l'integrazione finora raggiunta ma non per la costituzione di uno stato federale, per il quale egli considera necessaria una condizione di omogeneità di tipo nazionale, sicché sarebbe impossibile un'evoluzione di tipo statale.⁶

Ma è necessario porre questa 'identità' come un 'prius' rispetto al fatto politico? L'assenza di questa identità può, di per sé, significare che non si possa procedere oltre l'attuale stadio di integrazione, verso l'unificazione politica e la formazione di una entità di tipo federale? Che significato avrà la futura costituzione?⁷

Se è vero che l'appartenenza ad uno stato non implica necessariamente lo sviluppo di una 'identità collettiva' dei suoi soggetti; se è vero che, di per sé, valori di ordine costituzionale come libertà, democrazia, diritti umani e, tanto meno, valori di tipo economico non costituiscono e non costruiscono

⁵ F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa*, Bari, Laterza, 1962, pp. 199, 204.

⁶ J. ISENSEE, *Nachwort. Europa – die politische Erfindung eines Erdteils*, in P. KIRCHHOF - H. SCHÄFER - H. TIETMEYER, *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, cit. in S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo. La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come 'potere costituente'?*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 140 e ss., il quale giustamente colloca Isensee tra i conservatori.

⁷ Cfr. su questo punto, F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999; D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa*, in G. ZAGREBELSKY - P.P. PORTINARO - J. LUTHER, *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996.

le identità dei popoli, pure si può ammettere anche il contrario, cioè che la costruzione europea come si è già data e come potrebbe evolvere⁸ – anche ipotizzando che non si concluda nello stato federale di tipo americano che sostituisca e cancelli gli attuali stati-nazione – possa produrre una ‘identità collettiva’ anche in forza e ragione della realizzazione di tali valori, nel quadro di quella idea d’Europa di cui non possiamo non dirci portatori.

Se si guarda all’esperienza americana – che è derivata tuttavia da una lotta comune per l’indipendenza e da una identità culturale, per non dire nazionale, delle tredici colonie abbastanza omogenea e riconosciuta – si vedrà che l’‘identità collettiva americana’, è stata il frutto dell’unione, mantenuta anche al prezzo della guerra, e non viceversa. La nazione americana, oggi, è anche un’altra cosa; è anche l’effetto del *melting pot*, della combinazione di forti identità culturali ed etniche con un’altrettanto forte identità culturale e politica americana che ha costituito il collante più forte. Bisogna ricordare, inoltre, che la stessa estensione delle competenze del *general government* si è avuta attraverso un processo evolutivo dei rapporti federali sviluppatosi in un lungo periodo e soggetto sempre a modifiche. L’unione nella varietà, parafrasando il magnifico motto che si legge nel sigillo dell’Unione americana – *e pluribus unum* – è la sola possibile.

In questo senso mi sembra di una certa utilità il concetto di ‘identità collettiva di secondo grado’ che, se può costituire un limite in ordine al processo di unificazione politica, costituirebbe tuttavia un passo avanti notevole ma non scontato.⁹ È compito delle élites – che potrebbero finalmente prendere coscienza della necessità del superamento del profilo tecno-burocratico finora avuto dalle istituzioni europee – promuovere un tale sviluppo contribuendo a definirne gli scopi con la chiarezza necessaria per poter penetrare le coscienze dei cittadini.¹⁰ Tutto dipende dalle modalità della costruzione, dalla volontà di raggiungere determinati fini condivisi, dalla consapevolezza che il loro raggiungimento sia di beneficio a tutti.

⁸ M. CASTELLS, *La costruzione dell’identità europea*, «Foedus», n. 3, 2002, pp. 20-21, il quale affida un ruolo importante nella costruzione dell’identità collettiva alla politica estera e di difesa comune.

⁹ Cfr. G. NEVOLA, *Unione Europea, sfida identitaria*, *ivi*, pp. 38-41, il quale parla di una «identità collettiva europea che integri e valorizzi le identità nazionali (o subnazionali) [...] [che] non produce una lealtà “primaria” ma, piuttosto, “secondaria” [...] e in questo modo può prendere forma [...] un patriottismo europeo della cittadinanza multinazionale»; F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un’analisi evoluzionista dell’Unione Europea*, «Rivista italiana di scienza politica», XXX, n. 2, pp. 227-256.

¹⁰ Cfr. M. COTTA, *Le élite politiche nazionali di fronte all’integrazione*, «Il Mulino», XLVII, n. 3, p. 456.

L'allargamento dell'Unione pone anche qualche problema in più rispetto alla previsione di un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa» di cui parla l'art. 1 del Trattato di Maastricht: esso è senza dubbio un fattore di rallentamento, se non di contrasto, dell'approfondimento e rinsaldamento dei vincoli. Per questo motivo non mi pare si possa fare a meno, come viene suggerito dall'ipotesi da cui muove il convegno, dell'uso di categorie come Stato nazionale, federazione, confederazione, ecc. tanto più se ci riferiamo al momento costituente in corso che potrebbe consentire di superare non solo il 'deficit di unità politica' ma anche il 'deficit di democrazia' di cui soffrono le attuali istituzioni europee.

Poiché, a convivere nell'Unione, saranno presto venticinque i popoli degli stati – ma le nazionalità o gruppi etnici sono parecchi di più – con le loro lingue, antiche storie, consuetudini sociali e disparate condizioni economiche, «se non avremo una Babele – dice Alberto Ronchey – neanche avremo un *melting pot* come negli Stati Uniti». ¹¹ Ma l'idea, il 'senso d'Europa' sono, appunto, cose assai diverse dall'identità collettiva europea' in quanto espressione dell'Unione Europea, che oggi è una organizzazione internazionale, una struttura politica pattizia che tende, almeno idealmente, a diventare stato. ¹²

I recenti sviluppi della politica internazionale fanno dubitare non solo che tra i venticinque membri futuri dell'U.E., i quindici attuali o i sei originari, tale identità si sia adeguatamente sviluppata, ma anche che tra essi vi sia unità politica di fondo. Ora, una unità che consenta all'Europa di avere un ruolo – nella speranza che poi sappia usarlo – dipende essenzialmente non tanto dalla formazione di un popolo europeo o di una 'identità collettiva' europea in senso nazionale, che bisognerebbe attendere troppo a lungo, ¹³ bensì dalla capacità dei popoli europei di manifestare, attraverso i propri governi, la volontà di stabilire quella più 'perfetta unione' di cui parla il Trattato di Maastricht.

Nonostante i progressi e la svolta di Maastricht, il processo di integrazione europea non ha dato vita all'unità politica che vagheggiamo. Finora è

¹¹ «Corriere della sera», 9 gennaio 2003.

¹² Come dice G. CHIODI, *Europa: Universalità e pluralismo delle culture*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 54, l'Europa dei governi non corrisponde all'Europa dei popoli.

¹³ E. DI NOLFO, *Mitologia europea*, «Palomar», n. 5, 2001, p. 17: «Sinché il concetto di unità nazionale non viene reso compatibile con il concetto di identità europea, l'europeismo resta legato al dominio dell'utopia. Ci vollero secoli perché l'identità nazionale maturasse negli stati europei; sono stati necessari secoli perché l'idea di nazione in Italia si trasformasse da visione letteraria in progetto politico».

rimasta inevasa la domanda che Alcide De Gasperi e Luigi Einaudi ponevano cinquanta anni fa, cioè se, per dare sostanza al federalismo funzionale, non fosse prima necessaria una scelta in favore del federalismo politico.¹⁴ È infatti questa scelta a decidere un complesso di questioni, prima fra tutte quella dei limiti entro i quali possa valere la supremazia dell'ordinamento giuridico europeo sopra quelli particolari degli stati nazionali membri: il gradualismo o 'funzionalismo' della costruzione dell'unità europea attraverso integrazioni settoriali successive, cessioni di sovranità parziali e gradualmente nuove istituzioni indipendenti dagli stati, si è dimostrato fino ad ora l'unico mezzo utile per fare avanzare questo processo. Tuttavia, anche se il processo incrementale di integrazione dei mercati e di formazione di una comunità di diritto e il funzionalismo, in effetti, contengono *in nuce* la soluzione globale del federalismo, non si può dire che questo seme si sia sviluppato molto.

Un compito arduo, difficile, che presuppone la presa di coscienza delle ragioni dell'unità come dei mezzi per attuarla; un compito che non si può affrontare con astratte e utopistiche declamazioni, bensì con un'azione politica complessa nella quale trovino composizione tutti gli elementi dell'attuale fase storica, ispirandosi a un programma fondato sulla pace in Europa come condizione per la realizzazione dei grandi obiettivi di libertà e di giustizia nel diritto e nell'azione sociale.

Ma è proprio per questo motivo che dobbiamo, a mio avviso, decidere ora le modalità del processo costituente che attengono più propriamente ai passaggi politici necessari per l'emanazione e la ratifica di una costituzione europea e al significato che essa avrà rispetto agli Stati nazionali di cui sarà espressione. Poiché è chiaro, a questo punto, che, se ci daremo una costituzione, vorremmo che essa non restasse a lungo senza stato e senza popolo, bisogna decidere ora quali poteri la 'costituzione' attribuirà all'Unione e che tipo di istituzioni comuni, per non dire forma di governo e forma di stato, vogliamo costruire. Se non lo faremo, nel migliore dei casi rischieremo di rendere inefficace la costituzione che sarà fatta e, nel peggiore, avremo una complicazione inutile del già farraginoso 'complesso' tecno-burocratico di Bruxelles.

¹⁴ L. EINAUDI, *Tipi di federazione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 72-77. Diceva De Gasperi che «la costruzione degli strumenti tecnici e le soluzioni amministrative sono senza dubbio necessarie [...] ma non corriamo il rischio che si decompongano se un soffio vitale non vi penetri per vivificarle oggi stesso? Se noi non costruiamo altro che amministrazioni comuni senza una volontà politica superiore [...] noi rischiamo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale; potrebbe apparire anche una sovrastruttura forse anche oppressiva quale apparve in certi periodi del suo declino il Sacro Romano Impero».

Vi è un dibattito a tale proposito e cioè se l'Unione europea abbia già una sua costituzione consistente dei vari atti e trattati che l'hanno definita in tempi diversi e non v'è dubbio che essa, come organizzazione internazionale operante con vincoli sempre più stretti e con competenze sempre più larghe sebbene necessariamente differenziate per gli stati nuovi aderenti o per la Gran Bretagna che è fuori dall'Euro, abbia una sua struttura costituzionale.¹⁵

Abbiamo prima ricordato, dissentendo, la tesi di Isensee¹⁶ riguardo alla impossibilità di una evoluzione statuale dell'Unione Europea; ma dobbiamo essere d'accordo con lui circa la questione del rapporto tra poteri sovranazionali e poteri degli stati in quanto i limiti alla sovranazionalità non possono essere superati se non con la esplicita e consentita istituzione di una sovranità superiore o, se si vuole, coordinata con le sovranità degli stati che costituiscono l'Unione. Infatti, ogni ulteriore sviluppo – specialmente nel campo della politica estera e di difesa – non può darsi entro gli attuali limiti della integrazione sovranazionale ma richiede, sia pure senza giungere alla formazione dello stato, un salto di qualità politica e una precisa definizione costituzionale delle modalità di decisione politica e delle istituzioni che ne dovranno assumere la gestione.

Yves Mény, che si dice né sovranista né federalista, né euroentusiasta né euroscettico, non crede comunque alla possibilità che l'Unione possa mai diventare una replica in grande degli stati-nazione né una federazione di tipo americano; tuttavia egli crede possibile che, anche senza il presupposto di una unità politica statuale, si possa passare dall'attuale approccio tecno-burocratico ad uno di deliberazioni politiche largamente dibattute e condivise – anche nel campo della politica estera e di difesa – in una sorta di democrazia transnazionale.¹⁷

Ma una tale democrazia non può che avere i caratteri della democrazia federalista la quale deve realizzare una forma di distribuzione del potere non gerarchica ma paritaria, una struttura poliarchica non piramidale. Dobbiamo chiederci fino a che punto sia necessario, per una tale forma di governo, per istituire un'autorità politica in grado di esercitare il mono-

¹⁵ Cfr. C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 188: «Si può assimilare funzionalmente l'Unione a un ordinamento costituzionale piuttosto che a una organizzazione internazionale e sostenere che essa non ha ancora una costituzione».

¹⁶ J. ISENSEE, *Integrationsziel Europastaat?*, in *Festschrift für Ulrich Everling*, hrsg. O. Due, M. Lutter, J. Schwarze, Baden Baden, Nomos, 1995, p. 568 e ss., cit. In S. DELLAVALLE cit., p. 181 e ss., il quale discute in modo ampio e convincente le insufficienze della sopranazionalità e, soprattutto, il concetto di 'federalismo sovranazionale' formulato da Bogdandy.

¹⁷ Y. MÉNY, *Tra utopia e realtà. Una costituzione per l'Europa*, Firenze, Passigli, 2000.

polio del potere e delle lealtà nelle materie di sua competenza, una scelta secca tra sovranità degli Stati e sovranità dell'Unione: Franz Neumann ha dimostrato la futilità di ogni discussione sui meriti del federalismo considerato in astratto. Egli ha sicuramente ragione; se si considera l'esperienza storica, appare evidente come i 'federalismi di carta' possano nascondere altrettanta oppressione quanto un centralismo perfetto: gli esempi dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia sono sotto gli occhi di tutti.

Carl Friedrich sottolineava come i costituenti americani di Philadelphia si fossero felicemente disinteressati di una questione così astratta come quella della sovranità e si erano occupati pragmaticamente del problema del superamento della crisi della Confederazione: i delegati alla Convenzione, nel 1787, ruppero gl'indugi e stabilirono un patto costituzionale allo scopo di formare 'una più perfetta Unione' tra gli Stati Uniti d'America. Una mossa ardita e vincente che, mentre stabiliva in modo preciso e funzionale il *frame of government* degli Stati Uniti – pur nell'ambiguo rapporto tra *enumerated powers* e *implied powers* – lasciava però irrisolta la grande questione della sovranità degli stati membri e dell'Unione che continuò ad aleggiare minacciosa fino alla Guerra di secessione:¹⁸ la questione della sovranità, infatti, rimane astratta solo fino al momento della distribuzione dei poteri. Dopo, è una cosa assai ben concreta e seria.

Allora Friedrich intendeva dire agli europei di andare avanti con il loro funzionalismo (CECA, CED) anche se prima o poi avrebbero dovuto affrontare il problema del *constitutional arrangement*. D'altra parte, se la politica dei piccoli passi ha permesso di giungere fino all'adozione di una moneta unica, a mio avviso essa non ha portato a quel chiarimento di fondo che solo può consentire un processo del genere. Un chiarimento che riguarda appunto il problema della cessione di sovranità, dei limiti di tale cessione, della possibilità di revoca di tale cessione.

La Convenzione sarà in grado – come suggerisce Habermas¹⁹ – di conservare le conquiste democratiche superando i limiti del modello statuale e, al tempo stesso, risolvere i problemi costituzionali dei confini territoriali e delle attribuzioni? La domanda riguarda due ordini di questioni, i livelli dei diritti di cittadinanza raggiunti all'interno dei singoli stati e la possibilità di un innalzamento ed estensione della garanzia di tali diritti sulla base di uno standard europeo dei diritti di cittadinanza, il che richiederebbe strutture

¹⁸ C. J. FRIEDRICH, *Origin and development of the concept of federalism in the United States*, «Jahrbuch des Öffentlichen Rechts in Gegenwart», 1960, p. 29.

¹⁹ J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione*, in *Una costituzione senza Stato* cit., pp. 146 e 164.

giurisdizionali sovrastatali (federali) e relativi poteri di controllo e intervento del tipo previsto dal XIV Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America che – com'è noto – è successivo alla Guerra di secessione americana e rappresenta il passaggio fondamentale verso l'omologazione dei diritti di cittadinanza negli Stati americani.

Fino a quando l'UE sarà una mera Organizzazione internazionale, gli Stati che ne fanno parte conserveranno pienamente tutti i caratteri della sovranità, pur con i vincoli che hanno liberamente accettato, che si esprimono con il diritto di veto e quello di revocare la propria adesione.

Un'altra prospettiva va invece assunta se si considera il problema del superamento della forma dell'Organizzazione internazionale con la cessione di quote di sovranità per la istituzione di un governo comune; non v'è dubbio altresì che, se verrà istituito un governo comune con deleghe di sovranità, ciascuno stato non potrà più continuare a esercitare le quote di sovranità che avrà delegato e sarà quindi necessario stabilire quelle forme di *checks and balances* che assicurino la costituzionalità dell'esercizio del potere da parte del governo generale e degli Stati nelle sfere di rispettiva competenza, nonché procedure di revisione costituzionale. Ma ciò, naturalmente, potrà avvenire solo sulla base di un 'patto volontario'. Altrettanto certo è che non sarà possibile che venga messa in dubbio la capacità sovrana degli Stati europei rispetto al momento fondante della costituzione.

In sostanza, in questo delicato passaggio, dobbiamo affrontare il problema della divisibilità della sovranità. Un tale concetto, come dice Herbert Agar,²⁰ è sì irragionevole o contraddittorio ma è anche il solo mezzo politico che possa avere successo servendo a superare le difficoltà del *federalizing process*. L'unico senso in cui tale divisibilità può essere ammessa è quello funzionale della delega, mentre si deve escludere che si possa realizzare pienamente uno spostamento della sede della sovranità.

Nel caso *McCulloch v. Maryland*, il *Chief Justice* Marshall discute con logica vigorosa – ma non senza qualche forzatura – il problema della formula della sovranità negli Stati Uniti sostenendo che quando, allo scopo di formare una più perfetta unione, si decise che era necessario trasformare l'alleanza degli Articoli di Confederazione in un governo effettivo, dotato di poteri sovrani da esercitare direttamente sul popolo, allora la necessità di collegare questo governo al popolo e di farne derivare i poteri direttamente da esso fu condivisa e riconosciuta da tutti.

²⁰ H. AGAR, *The price of the Union*, Boston, Houghton Mifflin, 1966, p. 45, il quale afferma che tale concetto «like many successful devices in politics was unreasonable».

Marshall controbatteva alla tesi dallo Stato del Maryland e sostenuta dai teorici degli *states rights* – Jefferson e Taylor – secondo la quale, invece, la costituzione non era emanazione del popolo degli Stati Uniti ma degli Stati indipendenti e sovrani, sicché i poteri del governo generale sono delegati dagli Stati. Tali poteri devono quindi essere esercitati in sottordine rispetto agli Stati che sono i soli veramente sovrani. In realtà la tesi di Marshall, costituzionalmente e politicamente corretta quanto all'interpretazione dei poteri impliciti, non era tale quando sosteneva che, attraverso il processo di ratifica della costituzione federale con le apposite *constitutional conventions* elette dal popolo degli stati, questi avevano perduto ogni controllo della sovranità,²¹ sicché non risolveva il conflitto di attribuzione della sovranità.

Com'è noto, si è discusso a lungo sul significato dell'incipit della costituzione americana – «We the people of the United States» – aperto a due possibili e diverse interpretazioni fondate sull'ambivalenza della parola *people*, invariabile al plurale.²² Su questo punto è interessante notare come Thomas H. Green affermasse che era «stata necessaria tutta la sottigliezza di John Austin per potere identificare il luogo dove risiede la sovranità negli Stati Uniti [...] cioè nei governi degli Stati come corpo aggregato, intendendo per governo degli Stati non i corpi legislativi ordinari, ma il corpo dei cittadini che elegge i suoi legislatori e che pertanto è propriamente sovrano». La notazione di Green è che una tale collocazione – «che nessun cittadino americano ha mai pensato si potesse indicare» – contraddice pienamente la teoria della sovranità di Austin, secondo la quale l'essenza della sovranità consiste nel potere di determinate persone di esercitare una coercizione praticamente illimitata sui soggetti. Una pretesa, questa, che poteva essere fatta valere a condizione che la costituzione federale non venisse considerata un patto tra gli stati, bensì un 'patto sociale tra individui'. Senza soffermarci più a lungo su tale controversia, è certo comunque che la ratifica della costituzione americana fu opera dei popoli dei singoli Stati, ciascuno nella propria capacità sovrana.

In Europa, la decisione fondamentale non è stata presa da una collettività europea né da un popolo europeo ma adottata dai governi degli Stati membri che, attraverso la stipula di trattati, hanno dato un ordinamento

²¹ T.H. GREEN, *Lecture on the principles of political obligation* (London, 1888), trad. it. *L'obbligazione politica*, saggio introduttivo di V. Frosini, Catania, Giannotta, 1973, p. 286.

²² Lo stesso Marshall, in *McCulloch v. Maryland* del 1819, ammette che «nessun sognatore politico fu mai così folle da pensare di abbattere i confini degli stati e di amalgamare il popolo americano in un'unica massa compatta».

giuridico all'Unione e ora si apprestano a fare qualcosa che viene chiamato costituzione: in questo caso il potere costituente è esercitato, in atto, dai governi degli stati in quanto espressione democratica della sovranità dei rispettivi popoli.²³ Si potrà forse passare attraverso un processo di ratifica da parte dei popoli dei singoli stati ma, a mio avviso, ciò non significherebbe in alcun modo uno spostamento decisivo della sede della sovranità, che è il popolo di ciascuno stato, verso un inesistente popolo dell'Unione. Sicché non v'è dubbio che, oggi, la formula costituzionale non possa che essere quella 'comunitaria' sostenuta dagli inglesi piuttosto che quella 'federale'.

Da questo punto di vista si dovrà affermare un principio fondamentale nella divisione della sovranità cioè che la costituzione dell'Unione, pur essendo suprema nella sua sfera rispetto alle costituzioni e alle leggi dei vari stati, è subordinata al potere che l'ha istituita nella stessa misura in cui a questo potere creativo sono subordinate le costituzioni dei vari stati: dunque, rispetto al potere costituente dei popoli degli stati, le costituzioni degli stati membri e quella dell'Unione sono su un piano di parità.

Ciò ha conseguenze rilevanti riguardo alla questione della titolarità del potere di decidere, in ultima istanza, dell'estensione della sfera dei poteri di ciascuno dei due ordini costituzionali. Non v'è dubbio che debbano essere i singoli stati a detenere questo potere a meno che essi non riconoscano un arbitro comune (Corte suprema federale?): un tale riconoscimento, comunque, non dovrebbe far venir meno il diritto di ciascuno dei membri di recedere dal patto.²⁴

Possiamo dire – parafrasando la famosa definizione della costituzione americana data da James Madison nel n. 39 del «Federalist» per rassicurare quanti si opponevano alla sua ratifica perché temevano il carattere nazionale del governo dell'Unione vista come *consolidation* o unificazione degli Stati – che la costituzione europea dovrà essere «neither national nor federal».

²³ Cfr. *I costituzionalisti e l'Europa*, a cura di S. Panunzio, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 336-337. Nell'accezione tradizionale del concetto di potere costituente – fortemente influenzata dall'esperienza francese – un'assemblea costituente ha un potere quasi assoluto di fare *ex novo* la legge fondamentale lasciandola aperta non solo a revisioni ma anche a rifondazioni radicali. Mi riferisco all'idea di Thomas Jefferson che affidava ad ogni nuova generazione il potere di azzeramento della costituzione dei padri. Ma devo registrare l'assenza di un largo dibattito, almeno al livello dell'opinione pubblica e, quindi, dei partiti che traggono da questa il loro consenso. Dobbiamo pensare, come notava Giuseppe Capograssi nel 1945 in un contesto del tutto diverso, che «benché non interessi a nessuno, pure si parla di costituzione». G. CAPOGRASSI, *Opere*, a cura di M. D'Addio e E. Vidal, Milano, Giuffrè, 1959, vol. VI, p. 105).

²⁴ J.C. CALHOUN, *A discourse on the constitution and government of the United States*, trad. it., *Disquisizione sul governo e Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1986, pp. 164-166.

Se, nella futura costituzione, non si darà rilievo a questo dato che è insieme storico e di principio, che implica il riconoscimento e la garanzia della sovranità degli Stati e il loro speculare diritto di secessione; se, come fanno gl'idealisti puri, si sottovaluterà il perenne potere delle lealtà particolari operanti contro la costituzione di una comunità più larga, allora il passo verso la federazione europea sarà reso più difficile per non dire impossibile.

Al contrario di quanto pensano i federalisti, per giungere alla federazione europea, almeno in questa fase, è indispensabile che l'unità politica si accompagni al mantenimento della sovranità degli Stati. Come dicevo all'inizio, gli Stati Uniti d'America sono diventati una nazione dopo aver dovuto attraversare la prova della guerra di secessione. Per sottrarre l'Europa a un tale tragico destino, bisogna far sì che i passi che dovremo ancora fare siano segnati dalla garanzia per tutti del mantenimento del diritto di secessione.

Con il sistema della sovranità divisa, la costituzione dell'U.E potrebbe essere un passo decisivo verso lo stato federale e, se ratificata da una maggioranza qualificata predeterminata di stati, potrebbe entrare subito in vigore lasciando liberi gli altri che non l'avessero ratificata di aderire immediatamente o successivamente o, anche, di non aderire.

Ma credo purtroppo che, se i rapporti tra gli stati europei resteranno nella condizione attuale e se il testo della costituzione stessa resterà nella formulazione attuale, un tale passo non potrà essere fatto e, allora, dovremo ancora continuare ad accontentarci di tenere vivo il *federalizing process* di cui parlava Carl J. Friedrich.

Dalla costituzione comunque ci attendiamo – come necessario preambolo a tutto il resto – la definizione dei poteri riservati rispettivamente all'Unione e agli Stati mentre, all'interno di questi, non va sottovalutato il problema di una ridefinizione del rapporto con le autonomie locali soprattutto in presenza di forme di devoluzione di tipo federativo, verso le quali pare avviarsi il nostro Paese.

Ora, se il testo, in discussione alla Convenzione, del titolo III della costituzione europea e specialmente dell'art. 12 relativo alle competenze condivise dall'Unione e dagli Stati («L'Unione dispone di una competenza condivisa con gli stati membri quando la costituzione le attribuisce una competenza che non rientra negli articoli 11 e 15; 2. la portata delle competenze condivise è determinata dalle disposizioni della Parte II; 3. qualora l'Unione non abbia esercitato o cessi di esercitare la sua competenza in un settore soggetto a competenza condivisa, gli Stati membri possono esercitare la loro...»), rimarrà immutato, è facile prevedere un contenzioso

permanente (se non peggio) tra l'Unione e i suoi membri. Se questo problema non viene risolto in anticipo, il germe del conflitto e della dissoluzione interna sopravviverà a qualsiasi costituzione.

Non v'è dubbio, infatti, che si tratta di un testo pericolosamente confuso e aperto a ogni interpretazione. Dalla dottrina hamiltoniana dei poteri impliciti in giù, il conflitto costituzionale negli Stati Uniti d'America tra *loose construction* e *strict construction* della *general defence clause*, della *public welfare clause* e della *commerce clause*, si è sviluppato con forti e gravi accenti nonostante clausole costituzionali assai più esplicite e chiare circa l'enumerazione dei poteri del *general government* e la riserva di sovranità degli Stati (basti ricordare la limpidezza del X emendamento: «I poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti o da essa non vietati agli Stati, sono riservati rispettivamente agli Stati o al popolo»).

A mio modesto parere, quanto più larghi e definiti saranno i poteri e le materie riservati agli Stati, tanto più possibile e facile potrebbe essere la definizione delle materie e dei poteri comuni da delegare all'Unione. Da questo punto di vista mi sembra che la proposta del presidente della Convenzione, Giscard d'Estaing di «non armonizzare, in nome del principio di sussidiarietà, leggi e regolamenti in aree come l'istruzione, la cultura, l'industria, l'occupazione, la ricerca e sviluppo», cui si potrebbero aggiungerne altre di più specifica competenza degli Stati, sia tra le poche sagge che siano venute fuori dall'attuale rarefatto dibattito costituente. Tale proposta, lungi dall'essere «un duro colpo al fronte europeo federalista», come l'ha definita il «Corriere della sera», potrebbe invece rappresentare una base di discussione più realistica per fare avanzare il processo di federalizzazione,²⁵ che appare invece inceppato proprio nei settori che dovrebbero segnare la svolta decisiva in direzione del rafforzamento dell'Unione, come dimostra la recente e perdurante spaccatura dei membri dell'Unione riguardo alla politica estera e di difesa.

Infatti, anche per i poteri chiaramente attribuiti all'Unione in materia di affari esteri, difesa, etc., non si risolve in modo chiaro il problema e cioè se agli stati membri sarà proibito di esercitarli in nome e per conto proprio: l'art. 14 della bozza di costituzione stabilisce che «gli stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza comune

²⁵ Non altrettanto si può dire dell'accordo franco-tedesco sulla doppia presidenza, cioè un presidente del Consiglio europeo nominato dai governi per due o cinque anni (cadrebbe così la rotazione semestrale della presidenza tra tutti gli Stati dell'U.E., anche se i danesi propongono una rotazione tra tre categorie di membri, di grandi medie e piccole dimensioni) e un presidente della Commissione eletto dal Parlamento.

dell'Unione [...] e si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione...»

Ma, ci chiediamo, quando sarà stata approvata la costituzione ci saranno ancora ministri degli esteri e della difesa degli stati membri? Se sarà così, avremo forse pure una decisione unitaria in politica estera o di difesa degli stati europei ma certo non avremo un'autorità politica comune cui sia devoluta la politica estera e di difesa europea.

Una tale formulazione lascia le cose esattamente come stanno e dà agio a qualcuno degli Stati membri di continuare il gioco dell'egemonia. Qualche mese fa – ma dopo la recente spaccatura sulla vicenda irachena, ha dovuto continuare a farlo con accenti sempre più accorati – il presidente della Commissione dell'U.E., Romano Prodi, ha giustamente rilevato che l'Europa, se fosse unita, avrebbe voce in capitolo nell'arena mondiale e non si farebbe ridere dietro: è in discussione, infatti, sia la capacità dell'U.E. di trovare una politica e un assetto istituzionale unitari sia la funzione dell'Unione nell'equilibrio mondiale riguardo alla cui definizione il rapporto con l'America – che può essere di partnership o di antagonismo – è decisivo.

Si deve ammettere che un potere così importante e delicato come quello della difesa difficilmente possa essere gestito con una mera cessione di sovranità che rischia di restare puramente teorica se il soggetto cui è devoluto non ha la necessaria base di legittimazione istituzionale a decidere politicamente, a dettare le linee della politica di difesa e di politica estera.

Il ministro Antonio Martino va segnalando continuamente, a proposito della istituenda forza europea d'intervento rapido, il rischio che, come nel caso della CED, si crei la funzione senza prima averne stabilito i fini e, aggiungerei io, l'autorità politica che possa gestirla in relazione ad essi.²⁶ La

²⁶ A. De GASPERI, *Discorso al Senato sulla mozione federalista*, 15 nov. 1950; *Discorso all'Assemblea del Consiglio d'Europa*, 10 dic. 1951, e *Dichiarazioni alla stampa*, 31 dic. 1951, in *De Gasperi e l'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di M.R. De Gasperi, Brescia, Morcelliana, 1970, pp. 100-128. Se i tempi non erano maturi per la CED, ciò fu anche, al di là dei motivi specifici che determinarono il rifiuto della Francia di ratificare il trattato istitutivo, per mancanza di volontà politica generale a compiere il passo determinante dell'apertura di un processo di federalizzazione. De Gasperi, a quell'epoca, sapeva che ogni errore o anche la fretta avrebbero potuto compromettere i successi acquisiti e, soprattutto, il risultato finale. Era per questo motivo che egli sentì con grande ansia e preoccupazione la vicenda della CED. Convinto sostenitore di questa iniziativa al fine di dare alla vecchia Europa una capacità di difesa autonoma, superando i vecchi contrasti nazionali, De Gasperi, mentre riconosceva che l'integrazione europea non fosse a portata di mano, manifestava con forza l'esigenza che dietro questo accordo fosse saldamente stabilita una comune volontà politica e che venisse definito in termini costituzionali il carattere della Comunità di difesa e l'autorità politica necessaria alla sua gestione: un primo, importante nucleo di federalismo e di unione.

istituzione di una brigata franco-tedesca o i più recenti accordi tra Francia, Belgio, Germania e Lussemburgo per la creazione di strutture di difesa comuni tra i quattro paesi non sono per nulla un buon viatico per questo fine: se è vero che l'intesa tra i due maggiori stati europei ha fatto da motore all'integrazione europea, certo però, in vista di una costituzione europea, il programma che intendono darsi Chirac e Schröder (gestione unificata della politica estera e di difesa dei due paesi; posizioni concordate nelle istanze internazionali a cominciare dal Consiglio di sicurezza delle N.U.; proposte comuni in tema di politica europea; partecipazione incrociata dei ministri dei due governi alle sedute di gabinetto) non sembra poter assicurare gli altri partners e mette in discussione la possibilità di uno sviluppo federalista e della stessa identità europea che qualcuno vorrebbe in parte affidare alla politica estera e di difesa comune.²⁷

Tale accordo, piuttosto che al processo di federalizzazione, mi sembra funzionale ai ricorrenti conati egemonici che vanno sotto il nome di asse o direttorio franco-tedesco. In questo senso mi sembra molto fondata l'obiezione inglese alla 'clausola di solidarietà' che prevede l'assistenza automatica dei paesi membri in caso di attacco terroristico o di calamità naturale o provocata dall'uomo: per il governo britannico non devono esservi automatismi in campo militare proprio perché vede tale clausola come una possibile rottura della NATO e propedeutica al rafforzamento dell'asse franco-tedesco.

Da questo punto di vista, in una prospettiva federalista dell'U.E. non v'è dubbio che debba essere presa in grande considerazione, già nella fase pre-federale proprio al fine di evitare che s'instaurino egemonie e direttori, la soluzione americana che proibisce (art. 1, sez. 10) intese tra stati in materie riservate al governo generale, mentre, purtroppo, lo stesso trattato di Nizza prevede la cosiddetta 'cooperazione rafforzata' che invece le favorisce.

Comunque, come si è già detto, il problema è quello di costruire un sistema costituzionale con l'istituzione di un'autorità politica titolare di poteri 'sovrani' la cui funzionalità sia assicurata da una precisa divisione dei poteri tra un esecutivo e un legislativo, che potrebbero essere entrambi democraticamente eletti: anche qui non sarebbe da scartare la soluzione americana.

Per risolvere il problema di grande rilevanza che è quello del peso rispettivo degli stati piccoli e degli stati grandi, per territorio e popolazione, nelle istituzioni di governo comuni, superare la questione del veto e accet-

²⁷ M. CASTELLS cit.

tare il voto a maggioranza per la definizione delle scelte in materia di politica estera e di difesa, bisogna stabilire le più ampie garanzie – compresa quella del diritto di secessione – con un parlamento bicamerale²⁸ in uno dei cui rami ciascuno stato abbia lo stesso peso e, nell'altro, una rappresentanza proporzionale alla popolazione, mentre bisogna anche che gli stati abbiano un ruolo non piccolo nell'elezione dell'esecutivo con il sistema dei voti elettorali attribuiti a ciascuno stato pesato per popolazione.

E si dovrà pure fare una scelta decisiva per far sì che l'Unione possa porsi come autorità effettiva nelle materie ad essa attribuite, ponendo fine al sistema dei contributi degli Stati e attribuendole autonomia finanziaria e fiscale per la gestione dei propri poteri. Una condizione, questa, che Luigi Einaudi riteneva essenziale già all'epoca della CED non solo per ragioni finanziarie di ordine pratico ma per quelle più pregnanti di ordine costituzionale al fine del funzionamento di un'autorità veramente sovranazionale con capacità sovrana.²⁹

²⁸ Sotto questo aspetto, il Consiglio legislativo, o 'Camera dei governi' potrebbe essere visto come una seconda Camera.

²⁹ L. EINAUDI, *Su un eventuale esercito europeo*, in *Lo scrittoio del Presidente* cit., p. 56 e ss.; A. SPINELLI, *La ratifica della CED*, in ID., *Europa terza forza. Scritti 1947-1954*, a cura di P. Graglia, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 308 ss. Altiero Spinelli, all'epoca della CED fece giustamente rilevare come la costituzione di un esercito europeo con comando unificato sopranazionale richiedesse l'istituzione di un dipartimento per la politica estera, uno per le finanze e uno per l'economia generale, dunque uno stato europeo e un'Assemblea costituente che ne definisse i poteri e i rapporti con gli stati nazionali. Spinelli convinse la delegazione italiana che riuscì a far passare la proposta di affidare all'Assemblea della CED il compito di preparare un progetto per trasformare la stessa Comunità in un organismo federale, in vista di una conferenza per dar vita ad una federazione europea; cfr. C. PINELLI cit., p. 48.

PIETRO COSTA

LA CITTADINANZA EUROPEA: DIRITTI, IDENTITÀ, CONFINI

1. CENNI INTRODUTTIVI

Il termine 'cittadinanza' ha assunto un forte rilievo nel recente lessico filosofico-politico e tracce precise della crescente fortuna di questo termine sono presenti tanto nei processi di sviluppo dell'ordine giuridico europeo quanto nei dibattiti che lo preparano, lo accompagnano e lo commentano: un'espressione come 'cittadinanza europea' è ormai venuta a far parte a pieno titolo, dopo Maastricht, del linguaggio normativo adottato dalle istituzioni europee e cresce parallelamente l'attenzione che la cultura giuridica, e non solo la riflessione filosofico-politica, dedica al problema della cittadinanza nel quadro dello spazio giuridico europeo.

La cittadinanza è in questa prospettiva un termine impiegato per mettere a fuoco un particolare *status* del soggetto, un insieme di diritti e di prerogative in ipotesi attribuibili ad un individuo che, già caratterizzato da uno specifico rapporto di appartenenza ad uno Stato nazionale, si muove anche, come soggetto *pleno iure*, in uno spazio giuridico ulteriore rispetto a quello designato dalla sua originaria *Staatsangehörigkeit*.

Non è però su questo profilo della cittadinanza che intendo soffermarmi.¹ Mi propongo di usare 'cittadinanza' non come collettore di una serie determinata di diritti, ma come un termine di portata generale, come un'espressione capace di richiamare l'attenzione sul rapporto che intercorre fra l'individuo e la comunità politica. Interrogarsi sulla 'cittadinanza' significa allora interrogarsi sulle teorie, sulle strategie retoriche, sui

¹ Cfr. al proposito V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994; C. PENSOVECCHIO, *La cittadinanza europea. I diritti dei cittadini dell'Unione Europea*, Palermo, Tip. Farina, 1994; M.F. MENEGAZZI MUNARI, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Torino, Giappichelli, 1996; *Public services and citizenship in European law: Public and labour law perspectives*, ed. by M. Freedland, S. Sciarra, Oxford, Clarendon Press, 1998; *La cittadinanza europea*, a cura di A. Del Vecchio, Milano, Giuffrè, 1999.

simboli che una determinata società, in un contesto storico specifico, impiega per rappresentare e legittimare la collocazione dei soggetti nella comunità politica, l'integrazione di una molteplicità di individui nell'unità dell'ordine. Se è vero che, di regola, ogni società sviluppa un suo 'discorso della cittadinanza', un suo modo di rappresentare il soggetto e le sue modalità di appartenenza alla comunità, è ragionevole attendersi che anche il nuovo ordine europeo, nel momento in cui si viene normativamente e politicamente determinando e realizzando, sviluppi una sua particolare visione del soggetto e del suo rapporto con la comunità politica. Ricostruire analiticamente un siffatto discorso è un obiettivo che trascende tanto lo spazio di una relazione congressuale quanto le mie competenze specifiche: tenterò quindi soltanto di richiamare l'attenzione su quegli aspetti del discorso 'europeo' della cittadinanza che risultino più originali e discontinui rispetto alla tradizione, ma appaiano al contempo più indeterminati e problematici.

2. LA MOLTEPLICITÀ DELLE APPARTENENZE: FRA *CITIZEN* E *DENIZEN*

Ammettiamo di ricorrere alla definizione metalinguistica di cittadinanza proposta – la cittadinanza come termine sintetico per mettere a fuoco il rapporto fra il soggetto e l'ordine politico-giuridico – e chiediamoci quale 'discorso della cittadinanza' si sviluppi nell'orizzonte del nuovo ordine europeo. La caratteristica più evidente di questo discorso, e insieme la più significativa discontinuità con il recente passato, coincide con la necessità di far uso non più del singolare, ma del plurale: nell'attuale scenario europeo dominano non già la comunità politica e l'appartenenza, ma *le* comunità e *le* appartenenze.

La situazione è originale e complessa: non è più soltanto lo Stato nazionale a dettare le regole e a determinare i diritti, ma nemmeno è intervenuto, a cancellare le preesistenti sovranità, un nuovo superstato europeo. Esistono piuttosto un intreccio, una molteplicità di piani, una parziale sovrapposizione di ordini diversi; ed è a fronte di questa molteplicità che occorre interrogarsi sulla condizione politico-giuridica del soggetto.

È superfluo ricordare la difficoltà del problema e l'ampiezza del dibattito in corso. Non posso certo propormi di ricostruire e di discutere, nel breve spazio di una relazione congressuale, i diversi orientamenti che dividono il campo e tanto meno sperare di avanzare soluzioni originali. Tenterò soltanto di mettere in luce le trasformazioni e le tensioni cui il discorso della cittadinanza va incontro nel momento in cui lo Stato-nazione otto-

novecentesco cessa di costituire l'unico termine di riferimento per l'identità politico-giuridica dell'individuo.

Certo, di fronte ad un oggetto politico non identificato, come è stata chiamata la Unione Europea, si può sostenere una tesi scettica o 'riduzionistica': si può affermare che l'ipotesi di uno spazio sopranazionale è un'araba fenice e che lo Stato-nazione è ancora l'unica forma politico-giuridica capace di organizzare efficacemente i rapporti intersoggettivi e di proporsi come cornice e tramite di identità collettiva. Non nego che esistano argomenti spendibili in questa direzione. È però indubbio che l'interesse, per così dire, sperimentale dell'Unione Europea sta e cade con la possibilità di pensarla come momento di un processo di superamento o almeno di complicazione del tradizionale paradigma statual-nazionale. Darò quindi alla mia argomentazione una forma cautamente ipotetica: tenterò di chiedermi che cosa succede del discorso della cittadinanza *se* l'Unione Europea viene concepita come una realtà a suo modo eccedente i confini della statualità otto-novecentesca.

In questa prospettiva, un'influente (anche se certo discussa) impostazione tende a ravvisare nell'Unione Europea un *unicum* difficilmente riconducibile a forme politico-giuridiche sperimentate: con l'Unione Europea nasce e si sviluppa un ordine politico-giuridico che, per un verso, ha una sua precisa individualità, è distinto dagli Stati membri, è capace di condizionarli e limitarli realizzando quel contenimento delle sovranità nazionali auspicato dal federalismo dei padri fondatori, ma, per un altro verso, non dà luogo (purtroppo o per fortuna, a seconda delle inclinazioni individuali) a un superstato, a uno Stato federale, agli Stati Uniti d'Europa.

L'Unione Europea non realizza il weberiano monopolio della forza a danno degli Stati membri, non ne cancella la sovranità, ma li riconosce come momenti insostituibili del nuovo ordine e predispone semmai per essi una rete di vincoli e di interdipendenze, relativizzandone le rigidità e le separatezze; l'Unione Europea si configura insomma come uno spazio 'altro' rispetto alle singole statualità e tuttavia al contempo intrecciato strettamente con esse. Lo spazio pubblico europeo è in questo senso, come scrive De Giovanni, «ambiguo»: non è un territorio come «luogo canonico di esercizio di una sovranità», e pure ha una sua dimensione territoriale in quanto formato «dall'insieme dei territori dell'Unione»; è un'unità ordinamentale, ma è al contempo compresenza e interazione di realtà plurali e diverse.²

² B. DE GIOVANNI, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, Guida, 2002, p. 141.

Certo, resta notevole la difficoltà di raggiungere una caratterizzazione giuridicamente precisa ed univoca dell'Unione Europea:³ progettato come superamento del dogma ottocentesco della sovranità statuale-nazionale, ma al contempo refrattario ad essere ricondotto nell'alveo della tradizione federalistica, il nuovo ordine giuridico europeo appare un esperimento, un *work in progress* difficilmente racchiudibile in una definizione esaustiva.⁴

Quale che sia la formula volta a volta suggerita, è condivisa comunque l'impossibilità di pensare l'Unione Europea come una monolitica unità: la pluralità ne è una caratteristica intrinseca, prima che il portato di un orientamento culturale e valoriale. La compresenza delle differenze è una caratteristica strutturale dello spazio europeo, innervato sul rapporto con gli Stati-membri. L'unità dell'Unione Europea coincide con la sua natura 'relazionale', con il suo essere spazio di interdipendenze.

Se collochiamo in questo scenario il discorso della cittadinanza, emerge un primo, macroscopico scarto rispetto alla tradizione: domina il campo non più l'appartenenza esclusiva allo Stato nazionale, caratteristica della cultura otto-novecentesca, ma l'esistenza di appartenenze molteplici.

Il discorso della cittadinanza si era sviluppato, soprattutto nel maturo Ottocento e nel primo Novecento, entro lo scenario unitario e monolitico dello Stato-nazione: è nei suoi confini che si esauriva il gioco dei diritti e dei doveri, delle aspettative e dei timori, degli oneri e delle pretese dell'individuo. Indebolitasi la sovranità nazionale-statuale con la formazione dell'Unione Europea, il soggetto comincia a essere definito in ragione di appartenenze plurali, cui il trattato di Maastricht offre un fondamento testuale: per esso si è, insieme, cittadini di uno Stato nazionale e cittadini europei, e si è cittadini europei in quanto si è cittadini di uno Stato membro.

Certo, che la cittadinanza si declini al plurale e non al singolare appare una novità rilevante solo se assumiamo come termine di comparazione (diacronica) il rapporto otto-novecentesco fra l'individuo e la comunità politica:

³ Si tratta, come è noto, di uno dei temi più complessi e discussi. Cfr. ad es. le posizioni di A. VON BOGDANDY, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Baden-Baden, Nomos, 1999 e di J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Cfr. al proposito la convincente analisi di S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come 'potere costituente'*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 182 ss. Cfr. anche le interessanti considerazioni di G. MARRAMAO, *L'Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, costituzione*, in *Una costituzione senza Stato*, a cura di G. Bonacchi, Bologna, Il Mulino, 2001 e di M. FIORAVANTI - S. MANNONI, *Il 'modello costituzionale' europeo: tradizioni e prospettive*, *ivi*, pp. 23-70; e ancora di M. FIORAVANTI, *Il processo costituente europeo*, «Quaderni fiorentini», XXXI, 2002, pp. 273-297.

⁴ V. al proposito la serrata analisi critica di A. CANTARO, *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Dedalo, 2003.

se ci riferissimo invece all'Europa medievale o proto-moderna la pluralità delle appartenenze apparirebbe un fenomeno non già anomalo, ma corrente e normale.⁵ Proprio per questo la fase pre- o proto-moderna della sovranità appare oggi ricca di stimoli e di suggestioni (più della monolitica sovranità moderna) a molti studiosi, costretti a confrontarsi con le attuali trasformazioni (in ipotesi post-moderne) della statualità: si pensi, a guisa di esempio, alla fortuna arrisa, da questo punto di vista, alla *Politica* althusiana.⁶

Se la cittadinanza è il rapporto fra l'individuo e la comunità politica, pensare la cittadinanza europea significa dunque fare un passo indietro (o, se si preferisce, in avanti) rispetto a quella lunga tradizione – una tradizione che in qualche modo coincide con l'essenza stessa della modernità – secondo la quale la comunità politica si incarna necessariamente nello Stato-nazione. Nell'orizzonte della modernità, la rappresentazione del soggetto e del suo rapporto con l'ordine politico-giuridico è netta ed univoca: è nell'appartenenza allo Stato-nazione che si gioca l'identità politico-giuridica dell'individuo. Quando invece prende a indebolirsi l'automatica identificazione della comunità politica con lo Stato-nazione anche l'immagine della cittadinanza si complica di conseguenza: è appunto il profilarsi di una declinazione plurale della cittadinanza la novità che occorre prendere sul serio e analizzare nelle sue principali valenze.

In prima approssimazione, la duplicità dell'appartenenza non sembra creare soverchi problemi e tensioni particolari: può essere evocata al proposito la fortunata immagine dei cerchi concentrici, utile per far intendere come i diversi rapporti che un individuo intrattiene con lo Stato nazionale e con l'Unità Europea possano armonizzarsi e integrarsi fra loro in ragione di sfere differenziate di rapporti e di competenze. La stessa partecipazione politica dell'individuo può essere concepita, senza grosse difficoltà concettuali, come un *continuum* che si traduce in diritti politici diversificati, ma fra loro in qualche modo coordinati. Con ciò, non voglio dimenticare i gravi e delicati problemi riassunti nel famoso (ma forse anche drammatizzato) problema del 'deficit democratico'.⁷ Dico soltanto che, quali che siano gli

⁵ Cfr. R. GRAWERT, *Staat und Staatsangehörigkeit. Verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit*, Berlin, Dunckler & Humblot, 1973.

⁶ G. DUSO, *L'Europa e la fine della sovranità*, «Quaderni fiorentini», XXXI, 2002, pp. 109-139.

⁷ Cfr. M. TELÒ, *Democratic deficit in the European Union: Institutional implication*, in *The future of the European Union* [«Forum per i problemi della pace e della guerra», IX, 4, 1995], pp. 33-37; J. BLONDEL - R. SINNOTT - P. SVENSSON, *People and parliament in the European Union: Participation, democracy, and legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998; F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1999.

interventi politico-costituzionali auspicati per rafforzare il ruolo attivo e partecipativo dell'individuo europeo, i diversi diritti politici di cui questi divenga titolare possono essere presentati come specificazioni di una cittadinanza 'duale', chiamata a svilupparsi in modo differenziato ma coordinato entro realtà diverse e complementari, nella cornice dello Stato nazionale e nell'ambito dell'ordine giuridico europeo.

Resta semmai aperto il problema del rapporto fra le diverse sfere – la sfera nazionale e la sfera sopranazionale – entro le quali si estrinseca l'identità politica del cittadino; resta insomma la questione (in qualche modo schmittianamente ineludibile) di quale delle due sfere sia in ultima istanza decisiva. A rigore però questo problema esce fuori dal discorso della cittadinanza per investire il problema della sovranità: è concepibile senza difficoltà il rapportarsi dell'individuo a due distinti ordini politico-giuridici, mentre resta da chiarire che cosa significhi oggi essere sovrani, se è vero che l'Unione Europea è questo singolare *mélange* di perduranti dimensioni statual-nazionali e di emergenti istanze sopranazionali.

Finché dunque si guardi ai diritti politici, il distacco dal discorso ottonevicesco della cittadinanza si mantiene nel binario prima indicato: il passaggio da un'appartenenza semplice e singolare ad una appartenenza complessa e duale.

Occorre però scavare più a fondo e chiedersi se il rapporto fra le due appartenenze ci metta in contatto con più rilevanti segnali di trasformazione della cittadinanza. Credo che un indicatore interessante sia offerto dai recenti (almeno per l'Italia) fenomeni migratori. È in atto, secondo un'autorevole e diffusa opinione, un mutamento nelle politiche di *welfare* dei principali paesi europei: a far scattare l'intervento pubblico a sostegno di alcuni bisogni fondamentali dei soggetti non è più soltanto la cittadinanza, ma anche la semplice residenza; accanto alla categoria della *citizenship*, pur ancora di gran lunga più rilevante in termini quantitativi, emerge la categoria della *denizenship*. È appunto questa tendenza che può essere assunta come segnale di un mutamento: un mutamento non solo nel processo di allocazione delle risorse entro lo Stato nazionale, ma prima ancora nei dispositivi di fondazione e di legittimazione delle pretese individuali.

L'intervento dello Stato a sostegno dei bisogni vitali dei propri cittadini ha alle spalle una lunga e tormentata storia otto-novecentesca: una storia che ha come detonatore politico-sociale gli epocali conflitti di classe innescati dalla prima e dalla seconda rivoluzione industriale e trova una sua provvisoria conclusione nello *welfare State* del secondo dopoguerra, cui molte costituzioni offrono un preciso fondamento normativo e valoriale. Il fondamento di legittimità più frequentemente invocato (dalla costituzio-

ne giacobina del '93 alla Terza Repubblica, da Green a Beveridge, da Tomiolo a La Pira) è il principio di solidarietà: una solidarietà che, assicurando a tutti i cittadini di un medesimo Stato nazionale i vantaggi della convivenza, impone loro anche la condivisione dei rischi.

Nel momento in cui lo Stato eroga risorse a vantaggio di un individuo senza indicare nella cittadinanza-appartenenza di questi una condizione imprescindibile, si apre uno scenario che, secondo un'interpretazione a mio avviso interessante – avanzata ad esempio da Yasemin Soysal⁸ – cambia il rapporto fra cittadinanza e diritti. Perché un *denizen* possa accampare pretese nei confronti di uno Stato nazionale sul cui territorio risiede occorre postulare un mutamento nella strategia di fondazione dei diritti (per intenderci) sociali: non più l'appartenenza-cittadinanza nella cornice dello Stato-nazione, ma le esigenze vitali della persona. Che i bisogni essenziali dell'individuo come tale abbiano rilevanza giuridica è però sostenuto non già ricorrendo ad argomenti giusnaturalistici vecchi o nuovi, ma rinviando alle convenzioni internazionali, alle carte dei diritti, ai principi giuridico-costituzionali (scritti o non scritti) dell'Unione Europea. È a questo punto che la duplicità dei piani, caratteristica dell'Unione Europea, l'intreccio fra il nuovo spazio politico-giuridico europeo e gli Stati nazionali, mostra la sua valenza innovativa nei confronti del discorso otto-novecentesco della cittadinanza.

Nel modello otto-novecentesco, tanto la concreta erogazione delle risorse quanto il fondamento di legittimità delle pretese individuali non uscivano dal cerchio dello Stato nazionale: l'appartenenza allo Stato si traduceva in quei vincoli di solidarietà che giustificavano l'intervento della mano pubblica a sostegno dei bisogni fondamentali dei soggetti. La complicazione dualistica introdotta dallo spazio giuridico europeo interviene separando due momenti fino a quel momento uniti: il fondamento di legittimità è offerto dai valori e dai principi portanti dell'Unione europea e delle convenzioni internazionali (e non più soltanto dall'appartenenza allo Stato-nazione), mentre la soddisfazione concreta dei bisogni vitali è demandata ai singoli Stati membri.

La strutturazione dualistica dello spazio europeo si riverbera sul discorso della cittadinanza indebolendo il ruolo dell'identità nazionale e dell'appartenenza allo Stato-nazione da due distinti ma complementari punti di

⁸ Cfr. Y.N. SOYSAL, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1994. Cfr. anche D. SCHNAPPER, *The European debate on citizenship*, «Daedalus», CXXVI, 1997, pp. 199-222.

vista: in primo luogo, introducendo la residenza come condizione necessaria e sufficiente per l'attribuzione di alcuni diritti; in secondo luogo, e di conseguenza, collocando nell'ordine sopranazionale, e non più nei vincoli solidaristici infra-statali, il fondamento di legittimità delle pretese individuali.

Se questa prospettiva di analisi è plausibile, è in atto una trasformazione in senso dualistico del discorso della cittadinanza, realizzata giocando sulla distinzione fra il fondamento delle pretese individuali e la loro effettiva soddisfazione: se il fondamento rinvia all'ordine giuridico europeo, l'erogazione delle risorse, e quindi la concreta risposta alle esigenze vitali dei soggetti, è demandata ai singoli Stati membri.

Si tratta certo di una novità rilevante. La novità appare evidente soprattutto quando si assuma come termine di comparazione diacronica il discorso della cittadinanza dominante nel tardo Ottocento e nel primo Novecento. Questo discorso infatti è prevalentemente caratterizzato dalla polemica contro il preteso 'individualismo' illuministico, privilegia le entità 'oggettive' (la società, lo Stato, la nazione) e concepisce l'individuo e i suoi diritti come snodi e articolazioni di quest'ultime. In un discorso siffatto tanto il fondamento quanto la realizzazione dei diritti stanno dentro un cerchio che ha nello Stato-nazione il suo inizio e la sua fine.

Quando si guardi però alla rivoluzione francese, il discorso della cittadinanza conosce già quella distinzione di piani – il piano del fondamento e il piano della realizzazione – che sembra caratteristico dell'odierno scenario europeo: nei dibattiti rivoluzionari infatti il fondamento dei diritti è offerto dalla legge di natura, ma è alla nazione che spetta il compito di realizzarli e di armonizzarli. Il discorso rivoluzionario era dunque attraversato da una tensione dualistica che il maturo ottocento lascia cadere: la tensione appunto fra il fondamento giusnaturalistico dei diritti e la loro realizzazione necessariamente mediata dalla forza della nazione sovrana. La torsione dualistica cui è sottoposto l'odierno discorso della cittadinanza in Europa è però diversa e più forte: è diversa, perché il fondamento rinvia non alla legge naturale, ma a grandezze giuridico-positive, alle norme fondamentali dello spazio giuridico europeo; è più forte, perché la tensione dualistica caratteristica della rivoluzione si componeva in ultima istanza nell'unità della nazione francese, mentre l'odierno discorso della cittadinanza appare equamente diviso fra l'istanza fondante (affidata all'ordine giuridico europeo) e il momento realizzativo-organizzativo, demandato agli Stati membri.

3. L'UNIVERSALISMO DEI DIRITTI E IL PARTICOLARISMO DELL'IDENTITÀ: IL PROBLEMA DEI CONFINI

Sullo sfondo del dualismo caratteristico dell'attuale spazio giuridico europeo, diritti e appartenenza sembrano collocarsi su piani nettamente distinti. Si tratta di una distinzione innocua oppure costellata di tensioni e di questioni non risolte? A me sembra che emergano rilevanti problemi che potrò, non dico impostare o tanto meno risolvere, ma solo nominare.

In primo luogo, l'introduzione della residenza come criterio di attribuzione di pretese legittime nei confronti dello Stato, se per un verso aumenta il numero dei soggetti titolari di diritti, per un altro verso moltiplica le disuguaglianze: entro il medesimo Stato nazionale vengono a coesistere classi di soggetti (il cittadino dello Stato, il cittadino di altro Stato membro, il semplice residente) giuridicamente differenziati. Si indeboliscono di conseguenza tanto la rilevanza dell'appartenenza-cittadinanza quanto l'omogeneità della compagine nazionale.

In secondo luogo, diviene problematica la formazione dell'identità politico-giuridica dei soggetti. Nel modello otto-novecentesco questa identità riposava sulla perfetta complementarità di diritti e appartenenza entro la cornice dello Stato nazionale. Spezzato questo rapporto di complementarità, come si presenta la questione dell'identità nell'odierno scenario dualistico, dove lo Stato-nazione incide sulla realizzazione dei diritti, ma questi trovano il loro fondamento ultimo di validità in un ordine sopranazionale?

Un effetto della moltiplicazione delle appartenenze è l'indebolimento della valenza identitaria dell'appartenenza allo Stato nazionale. Non sembra però che il decremento della forza centripeta dello Stato nazionale nei confronti dei soggetti sia compensato da un corrispettivo incremento della forza inclusiva dell'ordine europeo. È a questa altezza comunque che il discorso della cittadinanza si incrocia con il problema dell'identità europea: si tratta di capire che tipo di legame, non solo giuridico-normativo ma anche ideale e simbolico, possa stringere i soggetti all'ordine europeo.

Fra le tante risposte prospettate,⁹ una linea argomentativa – elaborata

⁹ Sul tema dell'identità europea e sul nesso cittadinanza-identità cfr. H.G. GADAMER, *L'eredità dell'Europa*, Torino, Einaudi, 1991; A.D. SMITH, *National identity and the idea of European Unity*, «International affairs», LXVIII, 1992, pp. 55-76; *Identité et conscience européennes au 20. siècle*, éd. par R. Girault, Paris, Hachette, 1994; *L'identité européenne. Analyses et propositions pour le renforcement d'une Europe pluraliste*, éd. par R. Picht, s.l., Presses Interuniversitaires Européennes, 1994; R. MORGAN, *The evolution of the European integration process*, in *The future of the European Union* [«Forum per i problemi della pace e della guerra», IX, 1995], pp. 13-21;

da Habermas¹⁰ e accolta da numerosi e importanti studiosi¹¹ – mi sembra godere del privilegio della radicalità e della chiarezza. Essa si fonda su due assunti: una netta distinzione, in primo luogo, fra identità sociale e culturale, da un lato, e identità politica, dall'altro lato; e, in secondo luogo, la convinzione che, nell'odierno ordine europeo, il riconoscimento dei diritti fondamentali è esso stesso veicolo di identità. Riconoscere i diritti, riconoscersi nei diritti e rappresentarsi come membri del nuovo ordine europeo sono, in questa prospettiva, elementi sostanzialmente indistinguibili.

Questa risposta non ha solo il fascino della teoria 'pura': ha il merito di esaltare quello che è forse il tratto più caratteristico e consolidato della cultura politico-giuridica dell'Unione Europea, appunto la retorica dei diritti. Il problema è se il discorso dei diritti è davvero in grado di risolvere in sé (se si preferisce, di *aufheben*) qualsiasi residua preoccupazione identitaria; e qualche dubbio in proposito mi sembra che possa essere avanzato.¹²

Il discorso dei diritti cui stiamo facendo riferimento è infatti tipicamente universalistico: niente ci impedisce di assumerlo come il genere prossimo dell'ordine europeo, come il primo costituente della sua definizione, ma abbiamo comunque bisogno di una differenza specifica; dobbiamo poter disporre di elementi ulteriori che differenzino l'ordine giuridico europeo

S.J. WOOLF, *Europa: una sola storia, un'unica identità?*, in *Identità e politica*, a cura di F. Cerutti, Roma-Bari, Laterza 1996, pp. 213-236; *Citizenship, democracy and justice in the New Europe*, ed. by P.B. Lehnig, A. Weale, London-New York, Routledge, 1997; *Identità culturale europea. Idee, sentimenti, relazioni*, a cura di L. Passerini, Firenze, La Nuova Italia, 1998 (ivi in particolare i saggi di H. Kaelble, G. Delanty, M. Herzfeld, G.E. Rusconi); *Nation and national identity. The European experience in perspective*, ed. by H. Kriesi, K. Armingeon, H. Siegrist, A. Wimmer, Zürich, Rüegger Verlag, 1999; A. VARSORI, *L'Unione europea: problemi storici e politici*, in *Gli occhi sul mondo. Le relazioni internazionali in prospettiva interdisciplinare*, a cura di F. Cerutti, Roma, Carocci, 2000, pp. 41-58; F. CERUTTI, *Towards the political identity of the Europeans. An introduction*, in *A soul for Europe*, vol. I, *On the political and cultural identity of the Europeans. A reader*, ed. by F. Cerutti, E. Rudolph, Leuven, Peeters, 2001; D. D'ANDREA, *Europe and the West. The identity beyond the origin*, ivi, vol. II; *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, a cura di V.E. Parsi, Bologna, Il Mulino, 2001 (ivi saggi di L. Bonanate, A. Bourlot, V.E. Parsi, F. Armao e S. Cotellessa); E. RESTA, *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, in *Una costituzione senza Stato* cit., pp. 167-191; *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, a cura di A. Loretoni, Roma, Carocci, 2001; A. PADOA SCHIOPPA, *Note su ordine giuridico europeo e identità europea in prospettiva storico-costituzionale*, «Quaderni fiorentini», XXXI, 2002, pp. 61-76.

¹⁰ Cfr. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992; ID., *Nazione, Stato di diritto, democrazia*, in *Identità e politica* cit., pp. 187-211; ID., *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1998.

¹¹ In questa direzione è esemplare per rigore di argomentazione F. CERUTTI, *Towards the political identity of the Europeans. An introduction* cit., pp. 1-31.

¹² Cfr. ad es. le interessanti considerazioni di G.E. RUSCONI, *Cittadinanza e costituzione*, in *Identità culturale europea* cit., pp. 133-153.

da altri assetti politico-giuridici (esistenti o possibili e futuribili), non meno inclini dell'Unione Europea a fare dei diritti fondamentali la loro struttura portante. Se si fa coincidere immediatamente l'identità politica con il riconoscimento dei diritti viene meno il carattere della differenza e, con essa, la possibilità di stabilire una precisa diversificazione da altri ordini politico-giuridici. Il discorso dei diritti potrebbe annullare la dimensione dell'identità risolvendola interamente in se stesso soltanto nella cornice della cosmopoli, nella cornice di un ordine mondiale: solo in quel caso cadrebbe ogni tensione fra la vocazione universalistica dei diritti e la logica, necessariamente particolaristica, dell'identità. Certo, l'identità non significa necessariamente contrapposizione. Non sto evocando la logica dell'amico/nemico come obbligata determinazione della politica. Posso immaginare ottimisticamente una pluralità di assetti politico-sociali aperti e collaborativi. Se però l'ordine politico si declina al plurale e non al singolare, se si danno molteplici e differenziati ordini politici, il riconoscimento dei diritti non può non scendere a patti con la determinazione delle differenze: non può non fare i conti cioè con una preoccupazione identitaria non interamente risolvibile nel discorso dei diritti.

Sostenere che non basta il genere prossimo ma occorre anche la differenza specifica per fare dell'Unione Europea uno spazio politico chiaramente individuato e per questo efficacemente inclusivo nei confronti dei propri soggetti significa evocare il problema dei confini: e non è un caso che questo problema si presenti, nel dibattito attuale, come uno dei più tormentati e sfuggenti.¹³

Identità e confini si implicano a vicenda. Variano notevolmente i modi di intenderli, ma non la logica della loro connessione; e infatti puntualmente entrambi i nodi sono venuti al pettine di fronte allo *hard case* dell'ammissione nell'Unione Europea di nuovi Stati membri e in particolare della Turchia. L'andamento del dibattito è istruttivo per il nostro problema. Il dibattito si è concentrato, mi sembra, sulle sufficienti o insufficienti credenziali democratiche della Turchia. Si tratta indubbiamente di un punto centrale. Il problema è però se quella condizione, ancorché necessaria, sia sufficiente. La si può dare per sufficiente, in nome del genere prossimo (la democrazia, i diritti), ma non si possono ignorare le difficoltà che nascono dal non aver individuato con chiarezza la differenza specifica: in mancanza

¹³ Cfr. *Borders, Nations and States. Frontiers of sovereignty in the new Europe*, ed. by L. O'Dowd, T.M. Wilson, Aldershot, Avebury, 1996; D. JACOBSON, *Rights across Borders*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1996; H. DONNAN - TH. M. WILSON, *Borders. Frontiers of identity, Nation and State*, Oxford-New York, Berg, 1999.

di questo elemento, in astratto qualsiasi paese dell'ecumene, la Turchia come la Tunisia, la Tunisia come la Russia, la Russia come il Giappone, non appena capaci di offrire sufficienti credenziali democratiche, potrebbero divenire membri di un'Unione che sarebbe a quel punto piuttosto problematico connotare come 'europea'.

È ovviamente un problema non di etichetta ma di sostanza. E infatti si sono moltiplicati i tentativi di trovare nella lunga e tormentata storia europea le radici e gli elementi di una comune identità:¹⁴ siamo di fronte ad una letteratura ormai imponente, che va dalle più dotte ricerche storiografiche ai più superficiali interventi giornalistici. Occorre però chiedersi al proposito se davvero la storia, opportunamente ricostruita e vagliata, è in grado di offrirci su un piatto d'argento la risposta al problema dell'identità europea.

Ho qualche dubbio in proposito. Non è la prima volta che si attribuisce alla storiografia un ruolo civile e politico, anche in senso alto e nobile. In termini di comparazione diacronica, il *nation building* ottocentesco, in Germania come in Italia, ha offerto esempi chiarissimi di un impiego ideologico-politico della storiografia. Era in gioco la costruzione dell'identità nazionale, essenziale *mythomoteur* di quel processo di concentrazione politica che ha condotto alla fondazione dello Stato tedesco e dello Stato italiano post-risorgimentale, e la storiografia tentava di indicare nel passato, recente e remoto, le tracce e le premonizioni di un'identità collettiva destinata ad affermarsi nel presente e nel prossimo futuro: valgano come esempio i furiosi dibattiti sulla prevalenza del fattore latino sul germanico (o viceversa) nella storia d'Italia e la rinnovata attenzione alla storia romana (ripresa e amplificata dal fascismo 'imperiale').

È comprensibile dunque che anche nel processo di *Europe building* si ricorra alla storia, nel tentativo di trovare quei tratti di identità e di differenza che permettano di individuare e di delimitare l'ordine europeo. È un tentativo comprensibile, ma, a mio avviso, illusorio. Non possiamo attenderci che la storia ci consegni un obiettivo, preminente, indiscutibile profilo identitario. La storia d'Europa – la storia millenaria di diversissime società e culture comprese in quella vaga entità geografica che chiamiamo

¹⁴ Sul problema del rapporto fra storia e identità europea cfr. G. DELANTY, *Inventing Europe. Idea, identity, reality*, London, Macmillan, 1995; *Identità culturale europea. Idee, sentimenti, relazioni*, a cura di L. Passerini cit.; L. CANFORA, *Idee di Europa. Attualità e fragilità di un progetto antico*, Bari, Dedalo, 1997 (ivi saggi di D. Sacchi, F. Hartog, S. Romano, D. Losurdo, L. Bonanate) e *The idea of Europe. From antiquity to the European Union*, ed. by A. Pagden, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Una limpida storia complessiva del problema in H. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Europa – è un magma enormemente complesso, dove si sono manifestati valori, interessi, visioni del mondo, forme di vita diversissimi e inconciliabili. La stessa articolazione interna dell'entità 'Europa' appare problematica,¹⁵ nel momento in cui si scavi a fondo sulle nozioni (e sulle tensioni in esse implicite) quali 'Europa occidentale', 'centrale', 'orientale', 'mediterranea';¹⁶ e non meno incerta appare l'individuazione di un tratto identitario 'oggettivamente' preminente.

Esiste indubbiamente un'Europa cristiana, un'Europa permeata dalla tradizione cristiana. Ma l'Europa cristiana è anche l'Europa delle guerre fra cristiani, l'Europa del conflitto fra incompatibili confessioni e tradizioni cristiane; e ciascuna tradizione cristiana è sfociata a sua volta in esiti ideologico-politici opposti: esistono cristianesimi volta a volta teocratici, legittimisti, liberali, social-rivoluzionari ecc. Esiste l'Europa cristiana di Burke o di Novalis, ma esiste anche un'Europa che ha tentato di pensare se stessa proprio in strisciante o aperta polemica con la tradizione cristiana: l'Europa dei Voltaire e dei Diderot, l'Europa della tolleranza, dei diritti, della libertà. L'Europa della libertà, appunto: è questo, si dirà, il volto vero ed autentico dell'Europa, quanto meno dell'Europa secolarizzata ed emancipata, l'Europa 'moderna'. E in effetti è vero che l'Europa otto-novecentesca, a partire dal grande spartiacque della rivoluzione francese, è sempre di nuovo tornata a celebrare la libertà e i diritti del soggetto; è altrettanto vero però che l'Europa della libertà e dei diritti non esaurisce la storia europea degli ultimi due secoli, ma è solo uno dei suoi molti volti. La recente storia d'Europa è, insieme, la storia della libertà e dei diritti e la storia delle loro drastiche negazioni, culminanti in quei tragici decenni 'totalitari' che non sono una crociata parentesi o un'improvvisa ed inspiegabile follia, ma costituiscono l'esito estremo di un campo di tensione profondamente iscritto nell'Europa post-rivoluzionaria.

Con apparente paradosso, forse il più sicuro tratto identitario della storia europea potrebbe emergere quando si assumesse un angolo di osservazione 'esterno' al continente: quando si guardasse all'Europa dal di fuori, da una qualche terra d'oltremare raggiunta e dominata dallo slancio espansionistico e colonizzatore degli europei. Ma si tratterebbe per l'appunto di

¹⁵ G. DELANTY, *The frontiers and identity of exclusion in European history*, «History of European ideas», XXII, 1996, pp. 93-103.

¹⁶ Un'interessante discussione in E. SAURER, *Le frontiere dell'Europa e l'antropologia mediterranea*, in *Il genere dell'Europa. Storia delle donne e identità di genere*, a cura di A. De Clementi, Roma, Biblink Ed., 2003, pp. 197-225. («Università di Napoli "L'orientale". Dottorato di ricerca», Quaderno n. 3).

un'identità per negazione e per contrasto, incompatibile con quell'universalismo dei diritti che pure appartiene a pieno titolo alla storia d'Europa.¹⁷

La storia d'Europa non ci offre un'identità 'oggettivamente' prevalente e come tale naturalmente continua con il presente e il futuro dell'Unione Europea. Avviene con l'attuale *Europe building* qualcosa di simile a quanto vediamo essere avvenuto con l'ottocentesco *nation building*. Si tratta in entrambi i casi di complicati processi di formazione di un'identità collettiva e per entrambi i casi bisogna liberarsi dalla scolastica contrapposizione fra un approccio 'etnicistico' e realistico e un approccio 'costruttivistico'. La nazione ottocentesca è un'entità collettiva costruita, immaginata, per il semplice e buon motivo che ogni grandezza ideologico-politica non è la fotografia di una già data ed univoca 'realtà', ma è il frutto dell'intervento creativo e immaginativo di attori sociali, in particolare, nel nostro caso, di élites intellettuali e politiche capaci di innescare un grosso processo di comunicazione sociale. La nazione è costruita e immaginata dagli attori sociali, ma non per questo è una sorta di chimera evocata dal nulla: al contrario, si crea una determinata grandezza ideologico-politica, la nazione, guardando alla realtà, privilegiandone alcuni tratti, dando voce, attraverso quel simbolo, ad aspettative, pregiudizi, stereotipi, valori diffusi. I protagonisti del risorgimento italiano o tedesco non hanno ricevuto la nazione dalle mani della storia: la hanno immaginata attraverso la storia, la hanno costruita trovando, nella storia, suggestioni, stimoli, simboli impiegabili in quella direzione.

Una logica simile è, o potrebbe essere, in atto nel processo di costruzione di un'identità europea. Il dibattito politico-giornalistico sull'identità dell'Europa mostra in filigrana le caratteristiche e gli equivoci di un uso ideologico-politico della storia: si sostiene, ad esempio, che l'Europa è stata sempre, 'oggettivamente', cristiana per affermare che essa *dovrebbe* esserlo nel presente e nel futuro. Nel gigantesco e contraddittorio puzzle della storia si privilegia un elemento specifico per assumerlo come il tratto identitario decisivo.

Siamo probabilmente di fronte ad un'astuzia della ragione cui, ieri come oggi, è difficile rinunciare entro il processo di formazione di un'identità collettiva. La storia può essere usata come un gigantesco repertorio di argomenti. Credo però che dobbiamo essere consapevoli della loro funzione meramente retorica ed evitare l'illusione di poter dedurre, dal passato, l'identità collettiva del nostro futuro. L'identità dell'Europa non è già data, ma può essere solo immaginata e progettata.

¹⁷ Cfr. A. PAGDEN, *Introduction*, in *The idea of Europe* cit., pp. 9 ss.

Se l'identità dell'Europa non è data ma è costruita, allora l'identità europea non può venire ad esistere se non come il portato di un progetto che si assume l'onere di definire uno spazio e di riempirlo di contenuti, simboli, aspettative e valori condivisi. È possibile oggi parlare in senso proprio di un 'progetto Europa'?

Un 'progetto Europa' è certo esistito in un passato relativamente recente: è un progetto maturato nei dibattiti antitotalitari degli anni Trenta e Quaranta, in Francia, in Inghilterra, segnatamente nelle pagine di Spinelli; è un progetto che, per un verso, ha fatto leva sulla centralità dell'individuo, sulla sua autonomia, sui suoi diritti (anche sui diritti sociali), mentre, per un altro verso, ha posto come traguardo la creazione di uno Stato federale che, superando le sovranità nazionali responsabili delle recenti e meno recenti guerre civili europee, fosse una garanzia di pace e di rispetto delle libertà.¹⁸

Il concreto processo di formazione della Unione Europea ha per alcuni versi corrisposto a queste aspettative, mentre per altri versi le ha disattese. Se il tema dei diritti del soggetto ha finito per costituire, come si è visto, la struttura portante del nuovo ordine europeo, la forma da esso assunta non corrisponde ad alcun modello politico già sperimentato e nemmeno incarna le speranze federaliste di Spinelli, ma si configura come uno spazio di interdipendenze e di connessioni sopranazionali.

È nella forma originale concretamente assunta dall'Unione Europea che i diritti non solo hanno un ruolo centrale, ma si presentano come l'unico tratto identitario immaginabile. La teoria habermasiana – che fa coincidere l'identità con i diritti – ha un valore compensativo e adattativo: fa di necessità virtù nella consapevolezza che nell'Unione Europea come spazio di vincoli e di interdipendenze è difficile trovare un tratto identitario più

¹⁸ Sui primi progetti europeisti e sul movimento federalista, cfr. H. BRUGMANS, *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges, De Tempel, 1970; M. ALBERTINI - A. CHITI-BATELLI - G. PETRILLI, *Storia del federalismo europeo*, Torino, Eri, 1973; S. PISTONE, *L'Italia e l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione del parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1982; C. MALANDRINO, *Socialismo e libertà. Autonomie, federalismo, Europa da Rosselli a Silone*, Milano, Angeli, 1990; *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, a cura di S. Pistone, Milano, Jaca Book, 1992; *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, a cura di S. Pistone, Pavia, Università di Pavia, 1996; P. GRAGLIA, *Unità europea e federalismo: da Giustizia e Libertà ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1996; M. ALBERTINI, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999; C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale e pensiero critico federalista. Dall'Europa degli stati all'unione federale possibile*, «Quaderni fiorentini», XXXI, 2002, pp. 169-244 (che propone una interessante coniugazione fra tradizione federalistica e paradigma habermasiano). Su Einaudi cfr. C. CRESSATI, *L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, Torino, Giappichelli, 1992 (ivi R. FAUCCI, *Vecchio e nuovo nel federalismo di Einaudi*, pp. 9-30). Su Spinelli cfr. E. PAOLINI, *Altiero Spinelli: appunti per una biografia*, Bologna, Il Mulino, 1988. Su Ernesto Rossi cfr. *Ernesto Rossi. Una utopia concreta*, a cura di P. Ignazi, Milano, Ed. di Comunità, 1991.

forte e trainante dei diritti. Ciò non toglie che il discorso dei diritti sia un simbolo sovraccarico e rischi di non poter svolgere fino in fondo la funzione ad esso attribuita. Il deficit identitario del discorso dei diritti emerge nel momento in cui diviene importante sottolineare le differenze e individuare i confini.

Per lungo tempo questo problema non è apparso drammatico, perché esso era, per così dire, risolto prima ancora di essere posto. La cortina di ferro, la guerra fredda, la divisione est-ovest assegnavano all'ordine europeo confini precisi e apparentemente stabili. I diritti potevano svolgere vicariamente la loro funzione identitaria anche perché era determinata *aliunde* la sfera geopolitica della loro vigenza.

Venuta meno una partizione consolidata dell'ecumene, emergono con forza le questioni dell'identità e dei confini: questioni, come ci insegna l'antropologia politica, necessariamente connesse e complementari, dal momento che l'identità ha bisogno di determinazioni spaziali e i confini a loro volta esprimono e consolidano una soggiacente identità. Il problema dell'identità e dei confini prende dunque ad emergere con rinnovata urgenza, ma stenta a trovare una soluzione entro l'attuale configurazione dell'Unione stessa.

Il senso di identità e di appartenenza dei soggetti ad un ente politico non è infatti indipendente dalla concreta configurazione che questo ente assume. Il senso di identità non è soltanto il *mythomoteur* che agisce come forza instauratrice di un nuovo ordinamento: non è soltanto la sua premessa storico-ideale, ma è altrettanto e forse più un suo effetto, un suo prodotto. Valga ancora, come termine di comparazione diacronica, l'esempio dell'ottocentesco *nation building*. L'idea di nazione, il senso di appartenenza ad una collettività storico-spirituale, agisce come forza simbolicamente trainante *prima* della fondazione dello Stato nazionale, vessillo nelle mani delle élites politico-culturali che guidano il processo risorgimentale, ma diviene un diffuso tramite identitario soprattutto *dopo* la creazione dello Stato. La famosa frase («abbiamo fatto l'Italia, ma ora dobbiamo fare gli italiani»), citata spesso, per analogia, anche a proposito dell'Europa, esprime con precisione questo fenomeno: il senso di appartenenza e di identità non è soltanto il presupposto del nuovo ordine politico (lo Stato nazionale, nel nostro esempio), ma è soprattutto il suo effetto. Ecco allora il punto decisivo: è solo un ente politico fornito di istituzioni efficacemente centripete, dotato di un qualche weberiano monopolio della forza, capace di agire unitariamente nell'arena internazionale; è solo un siffatto ente politico che sente la necessità e possiede la forza di sviluppare una retorica dell'appartenenza e dell'identità, con tutto il suo corredo di simboli e di riti.

Se questo è vero, mi sembra che il problema dell'appartenenza e dell'identità collettiva entro lo spazio europeo si possa impostare evidenziando due alternative, che espongo conclusivamente.

La prima alternativa: se l'ordine europeo intende proporsi come luogo di appartenenza e di identità, esso deve aggiungere al discorso dei diritti (il genere prossimo nella definizione dell'ordine europeo) una differenza specifica, perché solo una siffatta differenza permette la formazione di un'identità e la determinazione di un confine. Perché ciò avvenga, però, occorre che l'ente politico Europa acquisti una centralità, una capacità di imperio, un'unità interna ed internazionale molto lontane dall'attuale realtà; occorre, in altri termini, che l'originario progetto europeista, il progetto di Rossi o di Spinelli, si compia nella sua interezza e sfoci in quello Stato federale cui anche Joschka Fischer tornava a fare riferimento in un suo recente e celebre intervento.¹⁹

La seconda alternativa (probabilmente più aderente non solo al presente ma anche al futuro prossimo dell'Unione Europea): se l'ordine europeo continua ad essere soltanto uno spazio di interdipendenze e di vincoli, la prospettiva habermasiana, che conduce a far coincidere l'identità politica con il riconoscimento dei diritti, offre la soluzione più aderente alla singolare struttura del nuovo ordine europeo nella sua attuale configurazione, ma non permette l'individuazione di una specificità e 'differenza' europea, rendendo di conseguenza più difficile la formazione di quei simboli e riti di identificazione e di coinvolgimento cui la logica dell'appartenenza ci ha storicamente abituati.

¹⁹ J. FISCHER, *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, in <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>

LUCIO LEVI

'POPOLO EUROPEO' E CITTADINANZA FEDERALE

La definizione del concetto di popolo europeo incontra grandi difficoltà. La radice di queste difficoltà sta nel fatto che le teorie utilizzate per studiare l'unificazione europea non hanno ancora ricevuto una sistemazione soddisfacente. Esse sono per lo più viziate dai limiti dell'approccio funzionalistico, che focalizza l'attenzione degli studiosi sul processo di integrazione europea, e in particolare sull'integrazione economica, piuttosto che sulle istituzioni politiche.¹ In altre parole, questo approccio attribuisce un rilievo preminente e quasi esclusivo alla progressiva formazione, accanto alle economie e alle società nazionali, di un'economia e di una società europea. È uno schema teorico insufficiente, perché ipotizza un processo autoregolato, di cui trascura la dimensione politica, cioè il problema del governo del processo e più precisamente delle istituzioni politiche necessarie a governare il processo. La conseguenza di questo metodo di studio è che non si prende in considerazione l'unificazione europea come il processo di costruzione di uno Stato europeo. Finché non si affronta questo problema, l'integrazione europea resta un processo storico contraddittorio che non rivela il suo significato storico profondo.

Naturalmente bisogna subito chiarire che chi ha formulato questa ipotesi non ha concepito lo Stato europeo sul modello dei vecchi Stati unitari e centralizzati che hanno partecipato alla formazione della Comunità europea. Si tratta di uno Stato *sui generis*, cioè di una nuova forma di statualità. I suoi caratteri saranno definiti più avanti.

¹ Per la critica ai limiti dell'approccio funzionalistico, cfr. A. SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in ID., *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1983.

L'UNIFICAZIONE EUROPEA E LA SVOLTA NELL'EVOLUZIONE DEL MODO DI PRODUZIONE

Il problema da affrontare in via preliminare riguarda l'identificazione della teoria che consente di mettere in evidenza la relazione esistente tra lo stadio di sviluppo del modo di produzione e le istituzioni politiche. Questa teoria è il materialismo storico.² Essa ci permette di affermare che l'unificazione europea è espressione della tendenza storica alla formazione di Stati di dimensioni grandi come intere regioni del mondo, come è appunto l'Europa. Dietro all'allargamento delle dimensioni dello Stato ci sono potenti forze unificatrici, messe in moto dall'evoluzione del modo di produzione, le quali, come è stato messo in luce dalla concezione materialistica della storia, determinano 'in ultima istanza' le strutture dello Stato. Dietro alla città-stato c'è il modo di produzione agricolo, dietro allo Stato nazionale c'è l'espansione del commercio e la produzione industriale, dietro alla Federazione di dimensioni grandi come un'intera regione del mondo c'è la seconda fase della rivoluzione industriale. L'evoluzione del modo di produrre è una forza cieca che allarga costantemente la dimensione delle relazioni sociali fino all'unificazione del genere umano. L'allargamento della dimensione dello Stato è la risposta della politica all'esigenza di governare questo processo.

È da sottolineare che la spinta propulsiva dalla quale hanno tratto origine la formazione degli Stati nazionali e la diffusione del lealismo nazionale ha caratteristiche simili a quella, oggi in corso, che promuove l'unificazione europea. L'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali è comprensibile nel contesto di quella grande svolta nell'evoluzione del modo di produrre, determinata dalla rivoluzione industriale. Essa determina l'estensione delle relazioni, di produzione e di scambio, e di tutti gli altri aspetti della vita sociale direttamente o indirettamente collegati a queste relazioni, fino alla formazione di un mercato e di una società di dimensioni nazionali. In altri termini, la rivoluzione industriale spezza le piccole unità produttive agricolo-artigianali e le anguste comunità quasi naturali e tradizionali, che costituivano l'orizzonte di vita della grandissima maggioranza della popolazione e dilata enormemente il contesto economico-sociale al quale appartiene l'individuo. Di conseguenza, un numero crescente di

² Mario Albertini è l'autore che ha sviluppato con maggiore consapevolezza teorica la relazione tra materialismo storico e integrazione europea. Si veda M. ALBERTINI, *Il corso della storia*, «Il Federalista», XLV, n. 2, 2003, p. 82 e ss.

comportamenti si collegò allo Stato, perché gl'individui esigevano l'intervento di quest'ultimo per garantire lo sviluppo ordinato delle relazioni sociali sul piano nazionale.

Nel modello nazionale è implicita l'idea di una solidarietà tra tutti i membri della nazione, che si forma non solo al di sopra delle divisioni di classe, ma anche di quelle di carattere etnico e regionale. Perché questa forma di organizzazione del potere possa funzionare, è necessario che l'evoluzione della società abbia attenuato le più profonde divisioni sociali e territoriali. A loro volta, l'ideologia e le istituzioni nazionali contribuiscono a sviluppare forme di integrazione sociale sempre più serrate. L'unificazione delle nazioni ha eliminato le guerre tra città e regioni. Ha rappresentato, in altri termini, un processo di pacificazione che ha interessato spazi grandi come le nazioni. Il confine tra pace e guerra si è spostato alle frontiere nazionali.

Nei tre decenni che precedettero lo scoppio della prima guerra mondiale, l'espansione industriale aveva ricevuto una forte spinta dalla poderosa crescita della quantità di energia disponibile, grazie all'impiego del motore elettrico e del motore alimentato dal petrolio, che diede uno straordinario impulso alla meccanizzazione della produzione, all'applicazione di nuove tecniche produttive (linea di produzione e nastro trasportatore), all'introduzione della produzione di massa. Inoltre la chimica organica aveva consentito di utilizzare nuovi prodotti sintetici. Ma ancora più straordinaria fu la rivoluzione che interessò i settori dei trasporti (automobilismo e aeronautica) e delle comunicazioni (radio e telefono), che ebbe un'importanza cruciale per ciò che riguarda la progressiva contrazione dello spazio e la crescita dell'interdipendenza tra i popoli e gli Stati.

Stati di dimensioni gigantesche, come gli Stati Uniti e l'Impero degli zar, che dopo la rivoluzione di ottobre divenne l'Unione Sovietica, possedevano da tempo la dimensione di macro-regioni. Questa è la ragione che spiega come questi Stati, dopo la seconda guerra mondiale, siano balzati al vertice della gerarchia mondiale del potere.³

Gli stessi cambiamenti che hanno reso possibili grandi unioni politiche tendono a rendere insignificanti e secondari gli Stati che conservano le antiche dimensioni. È così che gli Stati nazionali europei sono stati condannati al declino e ridotti al rango di satelliti delle due superpotenze.

³ J.R. SEELEY in *L'espansione dell'Inghilterra*, Bari, Laterza, 1928, formulò fin dal 1883 la previsione che al declino degli Stati nazionali avrebbe corrisposto l'ascesa degli Stati Uniti e della Russia e attribuì questo cambiamento nel sistema mondiale degli Stati all'espansione del processo di industrializzazione.

L'unificazione europea è espressione dell'esigenza di adeguare la dimensione dello Stato al nuovo modo di produzione. È un processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali, che, per certi aspetti, è paragonabile alla formazione dello Stato moderno, il quale ha unificato città, principati e signorie in un unico grande territorio.

Il federalismo è il pensiero politico che permette di conoscere e di controllare il processo storico che tende a superare l'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali.⁴ È un processo che ha un duplice significato. Quello sociale consiste nella tendenza ad adeguare la dimensione dello Stato alle esigenze poste dall'evoluzione del modo di produzione. Quello politico consiste nella eliminazione della guerra tra le nazioni del vecchio continente e nel conseguimento di una dimensione dello Stato paragonabile a quella degli Stati che sono al timone della politica mondiale. Questo cambiamento consentirà ai vecchi Stati nazionali di recuperare l'indipendenza attraverso una Federazione che li includa tutti, possa parlare con una sola voce e influenzare l'indirizzo della politica mondiale. Pensare l'unificazione europea in questi termini permette di definire le linee fondamentali del progetto politico capace di governare il processo.

UNIFICAZIONE EUROPEA, COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI E DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE

La rivoluzione scientifica della produzione materiale, e la conseguente rivoluzione nelle comunicazioni e nei trasporti, ha determinato una poderosa spinta alla globalizzazione dei mercati e alla formazione di una società civile globale.⁵ Essa ha determinato un profondo cambiamento nella natura delle relazioni internazionali, che consiste nella tendenza al superamento della separazione tra politica interna e politica internazionale e alla formazione accanto alle società nazionali di una società civile globale. Quest'ultima è espressione dell'affermazione sul piano internazionale di nuovi attori non statali, come le società multinazionali, le organizzazioni non governative, i mezzi di comunicazione di massa, i centri di ricerca, le orga-

⁴ Si vedano in proposito di M. ALBERTINI, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993 e *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.

⁵ La letteratura sulla rivoluzione scientifica non è giunta finora ad affrontare, se non in modo marginale, il problema delle conseguenze sul piano politico delle trasformazioni in corso nel sistema produttivo. Un'eccezione è rappresentata da G. MONTANI, *Il federalismo, l'Europa e il mondo*, Manduria, Lacaita, 1999.

nizzazioni religiose, ma anche le organizzazioni criminali e terroristiche. Questi nuovi attori hanno acquisito un'autonoma capacità di azione che non ha precedenti nella storia. Essi competono con gli Stati nel controllo degli aspetti più rilevanti della politica internazionale. In conseguenza di ciò, gli Stati hanno perduto il ruolo di protagonisti esclusivi delle relazioni internazionali.

Inoltre riceve crescenti consensi la tesi secondo cui la manifestazione politica più rilevante della globalizzazione è l'erosione della sovranità degli Stati, anche dei più potenti, come gli Stati Uniti, i quali perdono sempre più il controllo dei maggiori problemi (sicurezza, governo dell'economia, protezione dell'ambiente, declino della democrazia ecc.), che hanno assunto dimensioni globali. Tutti questi fenomeni aprono la prospettiva della formazione di nuove forme di statualità sul piano mondiale (riforma dell'ONU).

Alla luce della teoria che spiega le relazioni tra gli stadi dell'evoluzione del modo di produzione e l'allargamento della dimensione dello Stato e tra la società civile e lo Stato, diventa chiara la relazione tra l'unificazione europea e la globalizzazione. Sono processi che appartengono a due diverse fasi della storia: rispettivamente il secondo stadio del modo di produzione industriale, che richiede l'organizzazione dello Stato su spazi delle dimensioni di una grande regione del mondo, e il modo di produzione scientifico che pone il problema dell'unificazione politica del mondo. L'unificazione europea indebolisce i governi nazionali, li spinge a cooperare perché possano risolvere insieme i problemi cui non sono in grado di far fronte separatamente, crea una società civile europea a fianco delle società civili nazionali, crea delle istituzioni europee che rappresentano un meccanismo di formazione delle decisioni politiche che svuota progressivamente le istituzioni nazionali. Il processo è giunto a uno stadio così avanzato che la guerra tra gli Stati membri dell'Unione europea è diventata impossibile e il problema di dare una Costituzione all'Europa rappresenta l'aspetto centrale dell'attuale dibattito politico.

C'è un numero crescente di importanti problemi che anche gli Stati più potenti non sono più in grado di risolvere da soli. Da ciò deriva la crisi dello Stato sovrano e il bisogno di poteri sovranazionali. Mentre l'unificazione europea è in corso e tutte le grandi regioni del mondo sono coinvolte, con un ineguale grado di sviluppo, in un analogo processo di integrazione, si sviluppa contemporaneamente un processo di integrazione su scala globale che comprende tutte le regioni del mondo.

L'esigenza di governare i grandi problemi che hanno assunto dimensioni internazionali ha determinato uno sviluppo senza precedenti del feno-

meno dell'organizzazione internazionale. Esso si è generalizzato in tutte le regioni dove lo Stato non ha ancora superato la dimensione nazionale ed è attivo a livello mondiale (ONU). L'Unione europea rappresenta lo stadio più avanzato di questo processo che cancella progressivamente i confini tra politica interna e politica internazionale e attribuisce funzioni statali alle organizzazioni internazionali, le quali manifestano così la tendenza a trasformarsi in Federazioni di Stati. Si tratta di un vero e proprio processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali. Infatti la politica commerciale è una competenza esclusiva dell'Unione europea, così come la politica monetaria per i paesi che hanno adottato l'euro. Inoltre la Commissione europea è dotata di un potere anti-trust. Malgrado il processo di unificazione sia ancora incompiuto, in questi settori l'Unione europea si comporta più o meno come se fosse uno Stato. È in questa direzione che devono evolvere le organizzazioni economiche internazionali se si vuole governare la globalizzazione.

Analoghe considerazioni valgono per la democrazia, che si ferma ancora ai confini nazionali. L'analisi delle strutture delle organizzazioni internazionali mostra che queste sono macchine diplomatiche entro le quali i governi perseguono la cooperazione. Ma recentemente alcune di esse si sono arricchite di strutture parlamentari, che rappresentano la risposta dei parlamenti nazionali al processo di globalizzazione e all'erosione del loro potere. Il che esprime la tendenza a spostare il controllo parlamentare dei governi a livello internazionale. Questi parlamenti internazionali (Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, Assemblea peritetica della Convenzione di Lomé, Assemblea parlamentare dell'OSCE ecc.) sono composti da parlamentari nazionali.

Fa eccezione il Parlamento europeo, che è eletto direttamente ed è dotato di determinati poteri legislativi e di controllo. Esso è il laboratorio della democrazia internazionale.⁶ Il processo di unificazione europea, promuovendo la creazione del primo parlamento sovranazionale della storia eletto a suffragio universale, ha compiuto un passo nella direzione dell'affermazione della prima forma di democrazia internazionale. Anche se non è ancora dotato della pienezza dei poteri legislativi, il Parlamento europeo è l'embrione di un potere democratico sovranazionale, destinato a sottoporre al controllo popolare quel settore della vita politica (le relazioni interna-

⁶ Sulla democrazia internazionale cfr. D. HELD, *Democrazia e ordine globale*, Trieste, Asterios, 1999; *Global democracy*, ed. by B. Holden, London-New York, Routledge, 1999; *A reader on second Assembly and parliamentary proposals*, ed. by S. Mendlovitz, B. Walzer, Wayne, N.J., Center for UN Reform Education, 2003.

zionali) che appartiene ancora allo stato di natura ed è abbandonato allo scontro diplomatico e militare tra gli Stati.

Il significato storico della trasformazione democratica dell'Unione Europea sta nella riappropriazione da parte del popolo del controllo dell'economia e della sicurezza, cioè dei problemi di fondo che hanno assunto dimensioni internazionali. La democrazia, fermandosi ai confini nazionali, è entrata in decadenza. Ha perso il contatto con i grandi problemi. Si è ridotta a governare aspetti secondari della vita politica. Il popolo è stato escluso dal controllo delle questioni determinanti per il suo avvenire. Per questi motivi, la democrazia deve assumere dimensioni internazionali.

EROSIONE DELLE SOVRANITÀ NAZIONALI E FORMAZIONE DELLA SOCIETÀ FEDERALE EUROPEA

Occorre domandarsi se il cambiamento delle basi materiali della vita collettiva, derivante dalla crisi dello Stato nazionale e dall'unificazione europea, costituisca il presupposto di un cambiamento culturale, cioè di una revisione profonda delle categorie con le quali è interpretata la realtà politica.

Che stia prendendo forma un'identità europea è, per il momento, soltanto il riflesso passivo del fatto che, a fianco delle società nazionali, si è formata una società civile europea. In altri termini, l'unificazione europea resta un processo incompiuto, che non ha ancora raggiunto il livello della statualità federale. I governi nazionali sopravvivono, malgrado l'integrazione europea sia cominciata cinquant'anni fa, e la crisi dello Stato nazionale risalgia ancora più addietro nel tempo. Certo essi hanno perso la capacità di direzione politica. Tuttavia non è vero che, per durare nell'era dell'integrazione europea e della globalizzazione, abbiano bisogno di prendere speciali iniziative. La forza di inerzia delle istituzioni del passato è sufficiente a perpetuare poteri ormai superati.

Per il momento è in corso la formazione di una società federale, che costituisce la premessa e la condizione della costituzione di una Federazione, nella quale le identità nazionali non saranno soppresse (come è avvenuto quando gli Stati nazionali si costituirono su un territorio nel quale esistevano più nazionalità), ma coesisteranno con l'identità federale. Nello stesso tempo riprendono vigore, dopo la lunga notte del nazionalismo, le nazionalità minori, che rivendicano la loro autonomia culturale e istituzionale in seno agli Stati-nazione. La formazione della società federale europea è dunque un processo che ha la radice nella crisi dello Stato-nazione e tende

a superare quest'ultimo riorganizzando il potere e ridistribuendolo verso l'alto (l'Europa) e verso il basso (le comunità territoriali più piccole degli Stati-nazione).⁷

Nel corso di questo processo il nuovo si afferma faticosamente attraverso un cammino tortuoso lungo il quale il vecchio e il nuovo sono mescolati e confusi e le categorie con le quali si conosce e si interpreta la realtà sociale sono condizionate dalla vecchia cultura. La confusione delle idee che regna nell'opinione pubblica è il riflesso della fase di transizione nella quale si trova attualmente l'Europa. La realtà è che sono caduti i vecchi principi, ma questi non sono stati sostituiti da nuovi principi. La sostanza dell'Europa è per ora solo il mercato. Per di più il processo di integrazione europea si è sviluppato così lentamente che gli europei si sono progressivamente abituati a convivere con una realtà che è già in gran parte europea: il Parlamento europeo, il mercato, la moneta, la mancanza di confini politico-militari, i simboli dell'unità (bandiera, inno, passaporto) ecc. A questa costruzione manca però il coronamento di una Costituzione.

Le istituzioni della Comunità europea, fin dal loro primo apparire con la CEEA, hanno mostrato il loro carattere contraddittorio, che deriva dal fatto che il suo ordinamento è il risultato di un intreccio di elementi internazionali e statuali o più precisamente confederali e federali. Da una parte, c'è il Consiglio, l'organo intergovernativo nel quale risiede di fatto la sostanza del potere, che rappresenta l'elemento internazionale delle istituzioni europee. Dall'altra parte, ci sono il Parlamento, la Commissione e la Corte di giustizia, che partecipano in posizione subordinata, ma con una crescente autonomia, al processo decisionale dell'Unione, e prefigurano gli organi legislativo, esecutivo e giudiziario di una futura Federazione europea.

I trattati che hanno istituito e poi modificato le strutture e le funzioni delle istituzioni europee fino alla bozza di Costituzione oggi in discussione sono anche atti costituzionali, che hanno contribuito a costruire parti dell'emergente Federazione.⁸ L'Unione europea è dunque un'istituzione di transizione. Non è una Federazione, anche se possiede alcune sue caratteristiche.

La costruzione dell'unità europea è consistita nella progressiva formazione di istituzioni che rappresentano altrettanti aspetti dell'emergente realtà europea, anche se il loro insieme per ora non configura un'architettura.

⁷ D. DE ROUGEMONT, *L'avenir est notre affaire*, Paris, Stock, 1977, p. 112 e ss.

⁸ T. PADOA-SCHIOPPA, *Le istituzioni dell'Unione europea nel progetto della Convenzione*, «Il Mulino», LII, 2003, n. 4.

tura coerente che possa essere qualificata come federale. Elementi confederali coesistono tuttora con elementi federali. La costruzione di una Federazione di Stati in Europa è un'impresa storica paragonabile a quella della formazione dello Stato moderno. Questa è la ragione per cui Monnet affermò nella Dichiarazione Schuman: «L'Europa non si farà di colpo né con una costruzione d'insieme»⁹. È un'impresa che progredisce attraverso successivi atti costituzionali e che è tuttora incompiuta.

STATO NAZIONALE E STATO FEDERALE

L'unificazione europea è un processo incompiuto, che si concluderà soltanto quando avrà raggiunto il livello della statualità. Per evitare fraintendimenti, è necessario precisare che si tratta di una forma di statualità diversa da quella nazionale, che si è espressa nella formula della repubblica una e indivisibile. In effetti nella nostra cultura si tende ancora a considerare lo Stato nazionale come l'unica e la più evoluta forma di statualità cui fare riferimento quando si progetta la costruzione di uno Stato nuovo. In realtà uno Stato nazionale europeo non solo non sarebbe desiderabile, perché riprodurrebbe su scala più vasta i difetti del centralismo, ma sembra sia anche un'impresa impossibile cancellare gli Stati nazionali. La formula della statualità federale sembra dunque essere la sola che consenta di conciliare l'unità con le diversità.

Va però sottolineato che l'Unione europea è il laboratorio di una nuova forma di statualità, di cui le Federazioni esistenti costituiscono solo un pallido antecedente. La novità dell'esperimento federativo europeo sta nel fatto che si tratta di un patto federale tra Stati nazionali. Il suo contenuto innovativo emergerà dalla ricerca di una formula politica capace di superare i limiti dello Stato nazionale.

In conseguenza di ciò, l'integrazione europea non è percepita come un cambiamento che costituisce la premessa di un nuovo paradigma, cioè di un nuovo criterio per conoscere e interpretare la storia, e di una nuova identità politica.¹⁰ L'attuale grado di sviluppo dell'unificazione europea si traduce in un limite della coscienza degli europei.

Viviamo in una fase di transizione nella quale i vecchi principi, ispirati allo Stato nazionale e al nazionalismo, sono caduti e hanno perduto ogni

⁹ J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 355.

¹⁰ L. LEVI - U. MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, CELID, 1994.

credibilità. E d'altra parte i nuovi principi e le nuove istituzioni sovranazionali non hanno ancora raggiunto un grado di sviluppo tale da dare vita a nuove forme di statualità a carattere multinazionale e federale e quindi non costituiscono un solido punto di riferimento per l'opinione pubblica. Se l'unificazione europea ha distrutto progressivamente l'*humus* nel quale era radicato il nazionalismo, non si è imposta però come il più grande cambiamento storico del nostro secolo, perché il suo significato storico complessivo sarà percepibile solo quando il processo di unificazione europea avrà raggiunto il traguardo della Costituzione.

Il paradigma nazio-centrico sopravvive non solo perché non si è affermata una forma di organizzazione politica alternativa (multinazionale e post-nazionale), ma anche perché nella cultura dominante non si è affermato un modo diverso di pensare lo Stato e la politica.¹¹ Solo una Costituzione europea consentirà di definire il codice dei significati della nuova forma di convivenza federativa tra le nazioni europee e di fondare un nuovo principio di legittimità che permetta di sperimentare la democrazia internazionale. E ciò presuppone una profonda revisione del principio nazionale.

DALLA CITTADINANZA NAZIONALE ALLA CITTADINANZA EUROPEA

L'affermazione della cittadinanza europea può essere compresa solo se la si mette in relazione con la crisi dello Stato nazionale e con l'esigenza di superare i limiti della cittadinanza nazionale.

Nell'ideologia nazionale l'appartenenza alla nazione non si basa sul riconoscimento di diritti che possono essere acquisiti da chiunque. Essa si fonda piuttosto su pretesi caratteri naturali e immutabili, che devono essere difesi contro il pericolo di contaminazioni da parte delle altre nazionalità. I caratteri etnici e culturali diventano un criterio per riconoscere ad alcuni l'accesso ai diritti politici e per escludere altri. I valori nazionali sono valori che esaltano la separatezza, il rifiuto di condividere i valori delle società circostanti e subordinano l'uguaglianza universale di tutti gli uomini ai valori nazionali. L'estremismo nazionalistico circonda l'appartenenza alla nazione di un'aura quasi religiosa, che ha la funzione di rappresentare il gruppo nazionale come un'entità naturale ed eterna. Si tratta di un'ideologia¹² che

¹¹ Per la critica del paradigma nazio-centrico rimane attuale E. REVES, *Anatomia della pace*, Bologna, Il Mulino, 1990.

¹² Per un'analisi della nazione in termini di ideologia dello Stato burocratico accentrato si veda M. ALBERTINI, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

promuove l'unità e l'indipendenza della nazione come assoluta priorità politica, alla quale devono essere persino sacrificate, se necessario, le libertà civili e politiche, l'uguaglianza e la pace. I caratteri della cittadinanza nazionale si sono formati in funzione dei bisogni di uno Stato in continua guerra con i vicini, il quale, per fronteggiare efficacemente i pericoli di aggressione, ha coltivato la coesione sociale e creato una società chiusa.¹³

L'unificazione europea, promuovendo una sempre più stretta cooperazione tra gli Stati nazionali, ha messo in crisi la vecchia concezione della cittadinanza, la quale si è dimostrata incompatibile con la tendenza di fondo della storia contemporanea, che sta creando forme di organizzazione economica e politica multinazionali e multistatali.

DAL LEALISMO ESCLUSIVO ALLA PLURALITÀ DELLE APPARTENZE

L'aspetto culturale dell'unificazione europea è stato finora trascurato. Nella misura in cui è stato considerato, lo si è concepito perlopiù come un problema la cui soluzione può offrire uno strumento supplementare per promuovere l'unificazione dell'Europa e l'affermazione del suo potere nel mondo.¹⁴ Dietro a questa concezione della cultura europea c'è il modello nazionale e il progetto di costruire un'identità nazionale sul piano europeo con i caratteri di chiusura e di omogeneità che hanno distinto il modello nazionale. Il fatto è che il modello nazionale, per quanto sia in declino, a causa della decadenza delle sovranità nazionali, e in parte screditato, è ancora dominante e sembra essere senza alternative.

Tuttavia, il successo della costruzione dell'unità europea dipende dalla capacità di progettare una nuova forma di statualità che non sia più nazionale, ma il suo esatto contrario: una forma di convivenza politica che accetti le diverse identità nazionali e crei tra di loro un clima di tolleranza. Una volta che siano spogliate del loro carattere chiuso con il superamento della formula della fusione di Stato e nazione, le culture nazionali sembrano destinate a sopravvivere. Esse sono così radicate che è difficile pensare all'af-

¹³ Tra gli autori che hanno spiegato il nazionalismo come risposta alle forti pressioni politico-militari che gli Stati del continente europeo subivano ai propri confini è da segnalare di O. HINTZE, *Politica di potenza e forma di governo*, in *Politica di potenza e imperialismo*, a cura di S. Pistone, Milano, Angeli, 1973, pp. 146-187 e *Essenza e trasformazione dello Stato moderno*, in O. HINTZE, *Stato e società*, Bologna, Zanichelli, 1980, pp. 138-157.

¹⁴ Si veda per esempio J.-B. DUROSELLE, *L'Europe: histoire de ses peuples*, Paris, Perrin, 1990.

formazione di una cultura europea che sopprima le culture nazionali e si sostituisca a esse.

Comunque, questa visione di una cultura europea omogenea non è neanche desiderabile. L'orientamento che può venire dalla cultura nella formazione dell'identità del cittadino europeo consiste nell'insegnarci a convivere in pace, accettando le nostre differenze. La forma di unità che si darà l'Europa avrà carattere pluralistico. Come annunciato da Ernst Jünger fin dal 1975, «la Costituzione europea dovrà [...] creare l'unità politico-territoriale nel rispetto delle diversità storiche [...]». L'Europa potrà divenire patria e tuttavia sul suo territorio rimarranno molte madri-patrie a qualche paese d'origine. In questa cornice i popoli grandi e piccoli fioriranno più rigogliosi che mai. Con l'estinguersi della competitività tra i vari Stati nazionali, l'alsaziano potrà vivere come un tedesco o un francese senza essere costretto a divenire l'uno o l'altro. Ma soprattutto potrà vivere da alsaziano, come a lui piace. Si tratta di un recupero di libertà che apparirà evidente fin tra le minoranze, le varie stirpi, le città. Più liberamente che nell'antica, nella nuova casa si potrà essere bretoni, guelfi, sorabi, polacchi, baschi, cretesi, sardi o siciliani».¹⁵ L'unità federale facilita l'incontro tra culture diverse, salvaguarda le differenze e in questo modo favorisce la soluzione di alcuni tra i maggiori problemi del mondo contemporaneo.

Il problema da risolvere è allora come si costruisce la cittadinanza del futuro, posto che la tendenza di fondo della storia contemporanea è la globalizzazione. La definizione della cittadinanza europea si colloca sul piano inclinato di una nuova concezione della cittadinanza, intesa come tappa di passaggio verso la cittadinanza mondiale.¹⁶

Ciò che distingue la cittadinanza nazionale è il suo carattere esclusivo. La cultura nazionale non ammette l'esistenza di lealismi diversi da quello nazionale. Invece la cittadinanza europea e quella mondiale saranno forme di cittadinanza federale a più dimensioni, organizzate in modo che ogni individuo sia nello stesso tempo cittadino di comunità di diversa dimensione dalla più piccola (la comunità locale) alla più grande (la comunità sovranazionale). Il civismo europeo si distinguerà dunque da quello nazionale perché lo supererà sia verso l'alto sia verso il basso. L'affermazione della cittadinanza federale non comporta la rinuncia alle differenze e alla pluralità delle nostre appartenenze per affermare la nostra fedeltà all'Europa e al

¹⁵ E. JÜNGER, *La pace*, Parma, Guanda, 1993, pp. 53-54.

¹⁶ D. HEATER, *World citizenship and government*, Basingbrooke, MacMillan, 1996.

genere umano. Certo significa arrivare all'universale, ma senza rinunciare a essere milanesi o lionesi, tedeschi o spagnoli.

IL PATRIOTTISMO COSTITUZIONALE

Habermas¹⁷ ha più volte sottolineato che il principio di legittimità di una comunità plurinazionale, com'è l'Unione europea e di cui gli Stati Uniti e la Svizzera costituiscono un'anticipazione, non può fondarsi su una supposta unità etnica, linguistica o culturale. L'identità del cittadino europeo dovrà fondarsi sul patriottismo costituzionale. Ciò significa che questa identità, da una parte, avrà natura patriottica, per affermare che lo Stato è la forma più alta della vita collettiva e che quindi esistono valori più alti dell'interesse privato e dell'egoismo individuale. D'altra parte però l'identità del cittadino europeo si dovrà svincolare dall'appartenenza alla nazione intesa come entità chiusa, per affermare la propria fedeltà ai principi universalistici dello Stato di diritto, della partecipazione democratica, della sicurezza sociale e della pace. Si tratta di valori multiculturali e quindi universali. In questa prospettiva il lealismo nazionale, espressione di un mondo in balia della necessità, della paura e della violenza, potrà lasciare il posto al patriottismo costituzionale.

I LIMITI DELLA CITTADINANZA EUROPEA

Se la cittadinanza è la condizione giuridica che definisce i diritti e i doveri che derivano dall'appartenenza di un individuo a uno Stato, appare subito evidente la difficoltà di applicare questa formula all'Unione europea, la quale non è uno Stato, ma un'organizzazione internazionale di Stati. Se è vero che l'Unione europea possiede già alcuni caratteri propri della statualità, come il riconoscimento del diritto di voto sul piano europeo, è anche vero però che diritti e doveri dei cittadini sono reali solo entro i confini dello Stato, lo spazio nel quale vige un ordine giuridico. I limiti della cittadinanza europea sono dunque i limiti di una cittadinanza senza Costituzione e senza Stato.

Malgrado ciò, la faticosa affermazione di questa prima forma di cittadinanza sovranazionale è espressione della tendenza alla formazione della statualità europea. I risultati più significativi acquisiti con il Trattato di

¹⁷ J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in ID., *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992.

Maastricht consistono nel riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali ed europee nel luogo di residenza. Si tratta di un'importante innovazione, perché ha consentito di separare ciò che lo Stato nazionale ha sempre tenuto unito: la nazionalità e la cittadinanza. La fusione di nazionalità e cittadinanza rappresenta uno dei più gravi limiti della democrazia nazionale: il riconoscimento dei diritti civili e politici solo a chi possiede il requisito della nazionalità e la sua negazione agli stranieri, la cui esclusione mostra che il suffragio non è in realtà universale, ma nazionale.

In un mondo nel quale la guerra è il mezzo al quale gli Stati ricorrono, in ultima istanza, per risolvere i conflitti internazionali, l'esclusione degli stranieri dall'accesso ai diritti politici ha un solido fondamento: questi ultimi possono essere sospettati di collaborare con il nemico. L'istituzione della cittadinanza europea, per quanto limitati siano per ora i suoi contenuti, deve dunque essere interpretata come una tappa del processo di pacificazione tra i popoli europei.

Va ricordato che tanto la rivoluzione francese quanto la rivoluzione russa, nella fase iniziale, quando il nazionalismo non aveva ancora spento la loro carica universalistica, avevano affermato il principio dell'estensione del diritto di voto agli stranieri. Il problema si ripropone oggi in modo ancora più acuto in seguito alla crisi dello Stato nazionale, allo sviluppo dell'unificazione europea e degli altri processi di unificazione sovranazionale. Dopo l'estensione del diritto di voto a un numero crescente di individui, grazie all'abbattimento dei limiti di censo e di sesso e all'abbassamento dei limiti di età, il nuovo traguardo nella lotta per l'allargamento del diritto di voto è rappresentata dall'abbattimento dei limiti di nazionalità.

In altri termini, il riconoscimento del diritto di voto e degli altri diritti politici dovrebbe essere legato al semplice requisito della residenza. Le implicazioni di questo principio sono esplosive, perché esso mette in discussione un caposaldo dell'ideologia nazionale.

L'EMERGERE DELLA CITTADINANZA COSMOPOLITICA

L'attribuzione dei diritti politici in base al criterio della residenza, indipendentemente dalla nazionalità, è un principio che è applicato in tutte le Federazioni di Stati. Il pieno sviluppo di questa concezione della cittadinanza porterà alla sua progressiva estensione a tutto il pianeta attraverso la realizzazione di una cittadinanza cosmopolitica.

L'unificazione europea, proprio perché la sua essenza consiste nel processo di superamento del principio nazionale, ha permesso di compiere dei

progressi sulla via del riconoscimento dei diritti politici anche ai cittadini extra-comunitari. Il diritto di petizione al Parlamento europeo o di denunciare al Mediatore europeo casi di cattiva amministrazione sono stati estesi ai cittadini extra-comunitari. Inoltre, Danimarca, Irlanda, Olanda e Svezia, hanno riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo e il Belgio solo quello attivo nelle elezioni comunali a tutti i cittadini legalmente residenti, quindi anche a quelli extra-comunitari. Il fatto che ai cittadini non europei siano riconosciuti diritti civili e politici, senza che sia loro richiesto di acquisire la nazionalità del luogo di residenza, è espressione dell'emergere in seno alla società europea dei principi di una cittadinanza cosmopolitica.

Il fatto che i diritti elettorali siano stati, per ora, riconosciuti solo a livello delle elezioni comunali mostra che non sono ancora maturate le condizioni per estendere questi diritti al livello al quale si prendono le decisioni relative alla politica internazionale. Tuttavia la partecipazione al voto sul piano locale permette agli emigranti di influire su politiche che hanno una grande rilevanza per le loro condizioni di vita, come quelle della casa, dell'istruzione e della sanità e favorisce un loro effettivo inserimento nella comunità che li accoglie. E si potrebbe aggiungere che nulla si oppone già oggi all'estensione a tutti i residenti dei diritti elettorali a livello provinciale e regionale. D'altra parte, la prospettiva della trasformazione degli Stati nazionali in Stati-membri della Federazione europea crea le condizioni per estendere il riconoscimento di questi diritti anche a livello nazionale. Quanto alla Federazione europea, se saprà collocarsi nel solco delle grandi trasformazioni rivoluzionarie che l'hanno preceduta, non è da escludere che essa possa affermare progressivamente il principio del riconoscimento dei diritti politici ai residenti sul proprio territorio. Solo con l'applicazione di questo principio a tutti i livelli essa potrà far valere la propria natura di formazione politica multinazionale aperta al resto del mondo, che le permetterà di presentarsi come la prima tappa sulla via dell'unificazione del genere umano.

L'affermazione del principio che tutti gli uomini, indipendentemente dalla loro nazionalità, in quanto esseri razionali, sono riconosciuti uguali per quanto riguarda l'esercizio dei loro diritti rappresenta il primo passo per l'estensione di questo principio a livello mondiale. Dahrendorf, in sintonia con Kant, ha sostenuto che «la cittadinanza non sarà mai completa fino a quando non esisterà una cittadinanza mondiale».¹⁸ L'emergere della

¹⁸ R. DAHRENDORF, *Cittadinanza: una nuova agenda per il cambiamento*, «Sociologia del diritto», XX, 1993, n. 1, p. 16.

cittadinanza europea, pur con le sue contraddizioni, mostra quanto l'unificazione dell'Europa sia un grande esperimento di governo sovranazionale gravido di conseguenze per il resto del mondo.

COSTITUZIONE FEDERALE EUROPEA E POPOLO FEDERALE

L'avvio, promosso dagli stessi governi degli Stati membri dell'Unione europea, dell'elaborazione della Costituzione europea con la Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 è espressione dell'esigenza di riformare in profondità le istituzioni dell'Unione europea. Dopo il Trattato di Maastricht, la questione della riforma delle istituzioni dell'Unione europea e della sua trasformazione in un'unione politica ha assunto un crescente rilievo. Nel breve spazio di tempo di poco più di dieci anni abbiamo avuto due nuovi trattati, quello di Amsterdam e quello di Nizza, due Convenzioni che hanno redatto la Carta dei diritti fondamentali e la Costituzione europea, tre Conferenze intergovernative: oltre a quella alla quale è stato affidato il compito di prendere la decisione definitiva sulla Costituzione europea, quelle che hanno approvato i due trattati sopra ricordati. In definitiva, è emerso in modo sempre più chiaro che l'obiettivo della riforma dell'Unione è la Costituzione europea.

La transizione dell'Unione europea da un sistema internazionale a un sistema federale esige che le istituzioni europee, che finora hanno ricevuto una legittimazione da parte degli Stati, siano legittimate dal popolo europeo. È questa una vecchia rivendicazione dei federalisti. Vale la pena di citare in proposito una pagina di Spinelli, che risale al lontano 1957, la quale ha conservato la sua attualità.

Come si può parlare di un popolo europeo se queste quattro caratteristiche essenziali – problemi comuni, potere politico comune, diritti e doveri comuni dei singoli, consenso popolare effettivo – non si ritrovano tutte con la assoluta precisione con cui si riscontrano nelle nostre singole nazioni?

Se si pensa con pigrizia e superficialità, come fa la maggioranza del nostro mondo politico, si può dire che un giorno, se e quando lo stato federale europeo esisterà, ci sarà un popolo europeo, ma che oggi non ci sono altri popoli fuorché le nazioni organizzate politicamente negli stati nazionali. Se però si guardano le cose un po' più da vicino, le conclusioni cui si deve giungere sono alquanto differenti.

C'è anzitutto un insieme di affari pubblici che non possono più essere gestiti dai singoli stati, perché esigono soluzioni unitarie sopranazionali. Il mercato comune, la solidarietà e la giustizia sociale, la difesa, la politica estera possono essere amministrate seriamente, nell'interesse comune dei popoli democratici dell'Euro-

pa continentale, solo se si cercano e si trovano volta a volta soluzioni uniche e vevoli per tutti.

Non c'è invece ancora un potere politico europeo che amministri a nome di tutti questi affari comuni. I singoli stati continuano a detenere loro tutti gli strumenti di amministrazione, pur senza essere più capaci di amministrare gli affari sopra indicati nell'interesse dei loro cittadini... L'inquieto sentimento di una solidarietà europea che va al di là delle nazioni, di una sorte comune che ci lega ormai tutti, della necessità di sviluppare una coscienza e una volontà politica europea, è ormai assai diffuso, e si manifesta sia nella sempre più scarsa stima in cui ovunque è tenuto il proprio stato nazionale, sia nella vasta simpatia generica per l'idea di Europa, sia nella speranza disperata e rassegnata che molti finiscono per riporre, in mancanza di un potere politico europeo, nel potere politico dell'America o della Russia, che ha almeno il vantaggio di essere superiore a quello, divenuto futile, dei nostri stati.

Da queste constatazioni appare chiaro quel che deve intendersi quando si parla di popolo europeo. Esso non esiste ancora come realtà politica operante, ma esiste come esigenza, come aspirazione. L'ostacolo che trova alla propria piena realizzazione è costituito dal sistema degli stati nazionali sovrani. Il popolo europeo esiste, ma esiste oppresso, avvilito e semi-incosciente, a causa del perdurante antico regime degli stati nazionali sovrani.¹⁹

Come nel 1957, anche oggi si può affermare che il processo di formazione del popolo europeo è cominciato da tempo, anche se non si è ancora concluso. L'integrazione europea ha già fatto perdere alla società civile il suo carattere esclusivamente nazionale. Essa ha acquisito, accanto al carattere nazionale, un carattere europeo, sviluppando la tendenza a diventare una società federale. In altri termini, è il processo di formazione di una nuova realtà popolare, l'unità pluralistica delle nazioni europee. Ciò significa che il popolo europeo non sarà una nazione, ma un 'popolo federale', che sarà caratterizzato dalla coesistenza di una pluralità di lealismi, che avranno come punto di riferimento non solo la Federazione e gli Stati, ma anche le comunità territoriali più piccole degli Stati, che riprenderanno vigore grazie alla limitazione della sovranità nazionale. Ma significa anche che un popolo europeo, capace di esprimersi, non potrà esistere prima della formazione della Federazione europea. In mancanza di stabili punti di riferimento istituzionali, esso si manifesta in modo intermittente. È una realtà inafferrabile: appare e scompare come un fuoco fatuo.²⁰ Il popolo

¹⁹ A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 224-225.

²⁰ Eugenio Scalfari, commentando le manifestazioni per la pace e contro la guerra in Iraq, svoltesi in tutta Europa il 15 febbraio 2003, le ha interpretate come l'atto di nascita del popolo

non è che un aspetto dello Stato. Quindi il processo di formazione del popolo federale europeo potrà dirsi concluso solo quando si sarà completata la formazione delle istituzioni della Federazione europea. Solo il cambiamento istituzionale creerà le condizioni per la formazione della volontà democratica del popolo federale europeo, il quale farà cadere le residue barriere che ostacolano la comunicazione civica.

Il popolo europeo non è, per ora, che un corpo elettorale che viene mobilitato ogni cinque anni per eleggere il Parlamento europeo. Il limite delle elezioni europee consiste nel fatto che, mentre ai cittadini europei è riconosciuto il potere di eleggere i propri rappresentanti in seno al Parlamento europeo, quegli stessi cittadini non hanno il potere di scegliere il governo europeo. Il fatto è che chi governa l'Europa continua a essere il Consiglio, il quale in settori fondamentali come la politica estera e di sicurezza, la politica fiscale e la revisione costituzionale continua a decidere a porte chiuse e all'unanimità. In mancanza di un'effettiva lotta per il potere a livello europeo, le elezioni europee continuano ad avere un prevalente significato nazionale. Rappresentano soprattutto una verifica dei rapporti di forza tra i partiti sul piano nazionale. Ciò significa che la dislocazione della lotta per il potere, cioè della competizione tra i partiti, sul piano europeo sarà l'evento decisivo che rivelerà che l'unità dell'Europa è divenuta irreversibile.

europeo: «È la prima volta, assolutamente la prima, che il popolo europeo si è manifestato unitariamente e univocamente su un tema capitale che contiene al tempo stesso valori ideali e interessi politici ed economici. Quella voce unitaria che i governi non riescono ad esprimere è sorta dal basso ed è risuonata con assordante fragore nelle piazze di Londra, di Madrid, di Roma, di Parigi, di Berlino e di cento altre città tra l'Atlantico, il Mediterraneo, il Mare del Nord. Ciò che i trattati e le convenzioni non hanno ancora saputo compiere l'ha fatto il popolo europeo, milioni e milioni di giovani e di anziani, di donne e di uomini d'ogni religione o senza religione. L'Europa sta nascendo: questa è la novità sconvolgente». E. SCALFARI, *E' stato il battesimo del popolo europeo*, «La Repubblica», 16 febbraio 2003, p. 17. Alcuni mesi dopo due filosofi, Jacques Derrida e Jürgen Habermas, così commentavano le manifestazioni del 15 febbraio: «La contemporaneità di queste gigantesche dimostrazioni – le più grandi dalla fine della seconda guerra mondiale – potrebbe essere indicata retrospettivamente nei libri di storia come il segnale della nascita di un'opinione pubblica europea». J. DERRIDA - J. HABERMAS, *L'Europa alla ricerca dell'identità perduta*, «La Repubblica», 4 giugno 2003, p. 44. Malgrado che questi commenti segnalino la novità del fenomeno, che è espressione della maturità del processo di formazione del popolo europeo, resta il fatto che la costituzionalizzazione dell'Unione europea è ancora incompleta. Il popolo può esprimersi a livello europeo attraverso il primo Parlamento soprannazionale della storia. Ma si tratta di un Parlamento che non possiede ancora la pienezza delle sue prerogative costituzionali. Infatti è privo di poteri nel campo della politica estera e di sicurezza e non ha il potere di dare e togliere la fiducia a un governo europeo.

LE OBIEZIONI DEGLI EUROSCETTICI

L'obiezione degli euroscettici alla proposta federalista parte dalla constatazione – peraltro condivisa dai federalisti, come risulta dalla pagina di Spinelli sopra citata – che oggi non esiste un popolo europeo sulla cui sovranità si deve fondare l'edificio della Federazione europea. Ma la conseguenza che essi ne traggono è che, se si vuole perseguire l'obiettivo di una Costituzione federale, prima si deve formare il popolo europeo. Dieter Grimm scrive in proposito: «Laddove un Parlamento non si fonda su una struttura [...] (costituita da partiti, gruppi, associazioni, movimenti dei cittadini e mezzi di comunicazione) [...] capace di assicurare l'interazione costante tra popolo e Stato, vi sono solo le forme ma non la sostanza della democrazia».²¹ Il fatto è che non c'è un 'prima' e un 'poi', ma un processo nel corso del quale le istituzioni e il popolo si sviluppano insieme. L'argomento degli euroscettici ricalca in modo impressionante una falsificazione storica tipica dell'armamentario concettuale del vecchio nazionalismo, secondo il quale la formazione della nazione precederebbe quella dello Stato nazionale. In realtà la ricerca storica ha messo in luce che quella relazione causale deve essere rovesciata.²² È più vicino alla realtà affermare che furono gli Stati nazionali a costruire le nazioni, anche se le istituzioni nazionali si formarono in un contesto nel quale si erano sviluppati processi di integrazione di dimensioni nazionali. Furono gli Stati nazionali il veicolo della formazione della coscienza nazionale, come risulta dalla famosa frase di Massimo d'Azeglio: «Fatta l'Italia, bisogna fare gl'italiani».

L'Unione europea rappresenta una risposta a coloro che sostengono che la condizione della democrazia europea è l'esistenza di un *demos* europeo, e che quindi la democrazia sarebbe inconcepibile al di là dei confini dello Stato nazionale. Per quanto incompleta e imperfetta sia la democrazia europea, essa è una democrazia in formazione. Il rafforzamento dei poteri dell'Unione europea, e più specificamente dei poteri di co-decisione del Parlamento europeo, coincide con il rafforzamento della legittimità delle istituzioni europee.

Inoltre, secondo il punto di vista degli euroscettici, una semplice riforma istituzionale, che incrementi i poteri del Parlamento europeo o trasfor-

²¹ D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in *Il futuro della Costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996, p. 358.

²² Tra gli studiosi che hanno sostenuto la tesi che la nazione non è la premessa, ma piuttosto una conseguenza della formazione dello Stato nazionale sono da ricordare M. Albertini, E. Gellner, O. Hintze, W. Käge, H. Lüthy. Un'antologia di scritti di questi autori si trova in L. LEVI, *Lecture su Stato nazionale e nazionalismo*, Torino, CELID, 1995.

mi il Consiglio in Camera degli Stati, non sarebbe sufficiente a colmare la distanza che separa le élites politiche dai cittadini, a creare cioè quel contesto comunicativo che permetta di produrre un'opinione pubblica e una effettiva partecipazione democratica sul piano europeo e, in ultima analisi, una legittimazione popolare delle istituzioni europee. Il maggiore ostacolo che si oppone alla democratizzazione dell'Unione europea sarebbe rappresentato, secondo Grimm, dalla lingua e più precisamente dal fatto che nei quindici Stati si parlano undici lingue. «L'assenza [...] di un sistema di comunicazione europeo», ha scritto Grimm, «ha come conseguenza che a lungo termine non vi saranno più né un'opinione pubblica né un discorso politico europeo». La sua conclusione è che «la piena parlamentarizzazione dell'Unione europea secondo il modello dello Stato costituzionale nazionale acutizzerebbe anziché risolvere il problema della democrazia europea». ²³

Non è difficile confutare questo punto di vista, che non tiene conto dell'esistenza di numerosi precedenti di democrazie parlamentari che governano Stati multinazionali (la Svizzera è l'esempio più antico). Ma è sufficiente ricordare il caso dell'India, dove, oltre all'inglese, la costituzione riconosce quindici lingue ufficiali. Essa è, da oltre cinquant'anni, la più grande democrazia del mondo ed è, al pari dell'emergente Federazione europea, uno stato multinazionale.

Il fatto è che la pluralità delle lingue non costituisce un ostacolo insormontabile alla formazione di una sfera pubblica europea. Infatti non è solo al Parlamento europeo che la comunicazione tra i deputati avviene tramite la traduzione simultanea. Anche nei Parlamenti di grandi Federazioni multinazionali, come quelli della Federazione russa o dell'Unione indiana, si ricorre a questo mezzo. Inoltre l'utilizzazione crescente della televisione nelle campagne elettorali e la traduzione dei discorsi dei candidati, quando questo è necessario, facilita la comunicazione tra questi ultimi e gli elettori. Questa forma mediata di comunicazione non rappresenta una distorsione al corretto funzionamento del processo democratico.

Ma al di là dell'utilizzazione di queste tecniche di comunicazione, il processo di unificazione europea ha fatto emergere in modo forte l'esigenza di una lingua veicolare comune. Se si considera che le giovani generazioni hanno scelto l'inglese come veicolo di comunicazione tra culture differenti, si può percepire chiaramente quale sarà la 'lingua franca' dei cittadini europei. Naturalmente le istituzioni, a cominciare da quelle scolastiche, do-

²³ D. GRIMM cit., p. 362.

vranno dare il loro contributo in questa direzione. In alcuni piccoli paesi dell'Unione europea, come la Danimarca, l'Olanda e la Svezia, la grandissima maggioranza della popolazione è già oggi in grado di comunicare in inglese. E da sottolineare che l'affermazione dell'inglese come 'lingua franca' non comporta l'eliminazione delle lingue e delle culture nazionali. Esse saranno difese dal forte grado di indipendenza che le istituzioni nazionali conserveranno in seno alla Federazione europea.

LA NOVITÀ DELLA FEDERAZIONE EUROPEA: UN PATTO FEDERALE TRA STATI NAZIONALI

L'Unione europea è dunque un'istituzione di transizione. Considerata staticamente, è un'unione di Stati nella quale prevale ancora il principio confederale. In altri termini, i governi nazionali conservano ancora un ruolo dominante. Se la si considera invece nella sua dinamica evolutiva, essa si presenta come un laboratorio nel quale stanno emergendo, attraverso un processo di approssimazioni successive, i lineamenti di una forma statuale di tipo nuovo, di cui le Federazioni esistenti costituiscono solo un vago antecedente. Per quanto sia un esperimento incompiuto, l'Unione europea si presenta come la più grande innovazione politica del XX secolo.

La novità dell'esperimento federativo europeo consiste nel fatto che si sta ricercando la risposta istituzionale alla crisi dello Stato sovrano, mentre tutti quelli precedenti avevano l'obiettivo di creare un nuovo Stato sovrano di grandi dimensioni e/o di carattere multinazionale (Stati Uniti, Svizzera ecc.) oppure di ridistribuire il potere all'interno di uno Stato sovrano preesistente (Germania, Belgio ecc.).

In primo luogo, nelle Federazioni finora esistenti le comunità federate non hanno avuto la natura di Stati. Sono state Federazioni di cantoni, di province, di regioni o di paesi e anche nei casi in cui le comunità federate sono chiamate Stati (Stati Uniti, Australia e India) si tratta di una finzione cui non corrisponde la sostanza di comunità sovrane che hanno sperimentato una esistenza realmente indipendente nel sistema degli Stati. L'Unione europea è composta di venticinque paesi, ma questo numero è destinato a crescere nei prossimi anni, includendo gli altri paesi dell'Europa centro-orientale, dei Balcani e la Turchia. Tutti questi paesi – sia gli Stati membri, sia quelli candidati – sono nazioni con una lunga storia alle spalle. Essi hanno qualcosa in comune, ma molto meno di quanto unisca tutte le Federazioni finora esistenti.

In secondo luogo, i processi federativi sopra ricordati si sono sviluppati nell'orizzonte della stessa epoca storica: quella nella quale lo Stato nazionale era la forma di organizzazione politica dominante e non esistevano alternative all'organizzazione del mondo in Stati sovrani. La divisione del mondo in Stati sovrani, e le guerre che inevitabilmente ne sono conseguite, hanno influito anche sull'evoluzione istituzionale degli Stati federali. Questi ultimi hanno subito un processo di accentramento e sono stati spinti a chiudersi su se stessi. Le prime forme di governo federativo appartengono dunque alla stessa fase della storia nella quale si sono formati gli Stati nazionali. In definitiva, tutti gli Stati federali finora esistiti non hanno messo in discussione il principio della divisione del mondo in Stati sovrani, ma l'hanno considerato un fatto ineluttabile. La forma di unità politica che essi hanno garantito non differisce in modo apprezzabile da quella degli Stati unitari decentrati.

I problemi teorici e pratici che si sono dovuti affrontare nel corso del processo di unificazione europea hanno fatto emergere l'esigenza di progettare nuove formule istituzionali adeguate al compito senza precedenti di unificare Stati nazionali consolidati. Mentre la struttura delle prime forme di Federazione si avvicina a quella di Stati unitari decentrati, la novità del federalismo europeo sta nel fatto che si tratta di federare Stati nazionali, l'espressione più compiuta dell'idea stessa di Stato sovrano. La formula 'Federazione di Stati nazionali', usata da Delors,²⁴ ne identifica efficacemente la novità. Essa consente di collocare questa innovazione nella storia dell'evoluzione delle forme di Stato: dopo la città-stato, intesa come l'istituzione che ha permesso di pacificare le tribù, e lo Stato-nazione, che ha garantito la pace tra città, la Federazione costituisce la forma di Stato che consente di pacificare le nazioni.

È da sottolineare che l'Unione federale europea avvia un nuovo stadio della storia: quello della costruzione delle Federazioni di Stati. Si tratta di progettare nuove forme di statualità che consentano di pacificare e di governare con procedure democratiche grandi regioni del mondo e in prospettiva il mondo intero.

Il concetto di Stato è emerso solo nel XVI secolo e comincia a declinare nel mondo contemporaneo con le formazioni politiche a carattere multistatale e multinazionale. Tuttavia nella cultura politica si è imposto l'uso di

²⁴ J. DELORS, *Di una Europa politica abbiamo bisogno*, «Comuni d'Europa», XLIII, 1995, n. 1, p. 7. Si tratta del discorso pronunciato il 19 gennaio 1995 di fronte al Parlamento europeo, in occasione del passaggio delle consegne al nuovo Presidente della Commissione europea Jacques Santer.

estendere il concetto di Stato a forme di organizzazione politica sia pre-statali sia post-statali, con la conseguenza di attribuire ad esse caratteri che non hanno.

Così la *politeia* e la *civitas* sono chiamate città-stato. Sono formazioni politiche che hanno alcuni caratteri dello Stato, ma non li hanno tutti: in primo luogo la dimensione, che è una differenza non solo di quantità, ma anche di qualità rispetto allo Stato. Per esempio, nella città è possibile attivare un processo decisionale fondato sulla democrazia assembleare, che non può estendersi su spazi più vasti della città.

D'altra parte, l'esigenza, che si sta affermando nel mondo contemporaneo, di formare raggruppamenti regionali di Stati, e di governarli nell'ambito di Unioni di Stati a carattere multistatale e multinazionale, ha imposto di innovare le istituzioni federali in nuove direzioni. Il modello dello Stato sovrano 'uno e indivisibile', nel quale tutto il potere è concentrato in un unico centro, è incompatibile con l'esigenza di costituire unità politiche di grandi dimensioni. Così l'articolazione della sovranità su più livelli di governo 'indipendenti e coordinati' rappresenta l'innovazione necessaria a rispondere al bisogno di organizzare la vita politica sulla base del principio dell'unità nella diversità. Mentre le Federazioni del passato conoscevano solo due livelli di governo (quello del governo federale e quello delle comunità federate) e nell'Unione europea si sta affermando uno schema di distribuzione del potere articolato su tre livelli di governo (l'Unione, gli Stati membri e le regioni), se si vuole progettare l'organizzazione politica del mondo, si deve pensare a una forma di Federazione articolata su almeno sei livelli di governo (la comunità locale, la provincia o la contea, la regione, lo Stato, la grande regione del mondo e il mondo intero). L'Unione europea rappresenta il laboratorio di questo processo di innovazione istituzionale.

In considerazione delle notevoli differenze tra vecchie e nuove forme di organizzazione federale appare legittimo chiamarle con nomi differenti. Alle comunità federali del passato si adatta il nome di 'Stati federali', espressione che sottolinea l'affinità esistente tra queste formazioni politiche e quella predominante dello Stato sovrano. Invece alle istituzioni federali europee si adatta maggiormente la qualifica di 'Federazione di Stati', la quale sottolinea la nuova forma di statualità che si instaurerà con la Federazione europea, un'unione di Stati dotata di un potere proprio, nella quale le comunità federate sono Stati nazionali.

Il conflitto tra istanze nazionali e istanze europee che si incarnano rispettivamente nel Consiglio e nel Parlamento europeo può raggiungere un punto di equilibrio nel compromesso federale. Ma ancora una volta è da sottolineare che il patto federale che si delinea tra gli Stati membri del-

l'Unione Europea non ha precedenti nella storia proprio perché i contraenti del patto sono nazioni storicamente consolidate che pretendono di mantenere una forte autonomia in seno alle istituzioni federali. La Federazione europea dovrà essere progettata in modo da conferire agli Stati membri un grado di indipendenza superiore a qualsiasi precedente.²⁵ Ed è prevedibile che questa tendenza sarà rafforzata da un altro fattore. Mentre le Federazioni del passato hanno subito un processo di centralizzazione, dovuta alla forte pressione politico-militare che subivano ai loro confini, la Federazione europea nascerà in un mondo nel quale l'interdipendenza globale e il declino della politica di potenza hanno sviluppato poderose tendenze alla cooperazione e alla organizzazione internazionale, che essa stessa contribuirà a consolidare. La Federazione europea si presenta dunque come una forma di organizzazione politica che consente, per la prima volta nella storia, di fare coesistere in pace nazioni storicamente consolidate e di avviare, nel contesto del processo di globalizzazione, l'unificazione del genere umano.

La Federazione europea, in quanto negazione dello Stato sovrano, tenderà a rimanere una formazione aperta e incompiuta. Essa sarà lacerata da due spinte contraddittorie. Da una parte, svilupperà la tendenza a definirsi in senso puramente negativo, come superamento dello Stato nazionale e quindi a rimanere un'organizzazione politica 'aperta', senza confini definiti e capace di promuovere l'unificazione delle altre regioni e del mondo (riforma dell'ONU) e 'decentrata', sprovvista cioè di tutti i caratteri istituzionali degli Stati sovrani finora esistenti, perché tende ad attribuire agli Stati-membri un grado di autonomia superiore a ogni precedente Costituzione federale. D'altra parte, sarà attiva la tendenza opposta, quella alla chiusura e all'accentramento del potere, cioè alla formazione di un'identità collettiva analoga a quella nazionale, ma che avrà comunque un carattere precario, considerata la difficoltà di far radicare un'identità nazionale in una società multinazionale e in un'epoca post-nazionale.

Il Parlamento europeo, in quanto espressione e agente del processo di trasformazione democratica dell'Unione Europea, tende ad affermare un principio di legittimità che non ha precedenti nella storia: la democrazia internazionale. Si tratta di un esperimento che, pur avvenendo in Europa, non si può considerare concluso quando si sarà realizzato in questo continente. Esso interessa tutto il mondo e si compirà solo a livello mondiale con la riforma democratica dell'ONU.

²⁵ J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. ZAGREBELSKY, *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 114.

D'altra parte, gli Stati rappresentano la vecchia legittimità nazionale che non può e non deve essere soppressa, perché essi costituiscono uno dei livelli di governo democratico, che deve essere mantenuto con una propria autonomia in seno alle istituzioni federali.

In modo più netto che nei casi precedenti, nella Federazione europea coesisteranno dunque due principi di legittimità: quello nazionale e quello sovranazionale. In altri termini, la legittimità delle istituzioni federali avrà un duplice fondamento: nazionale e sovranazionale. La sovranità popolare, esprimendosi attraverso i due rami del potere legislativo, la Camera degli Stati (il Consiglio dei ministri) e la Camera dei popoli (il Parlamento europeo), conferirà legittimità a entrambi i livelli di governo e le leggi dovranno essere approvate da una doppia maggioranza, sia quella degli Stati sia quella della popolazione.

FRANCESCO INGRAVALLE

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ, POTERE SUSSIDIARIO E 'POPOLO EUROPEO'

1. POSIZIONE DEL PROBLEMA

Il collegamento tra il principio di sussidiarietà contenuto nell'art. 5 (ex 3B) del TUE e il concetto di 'popolo europeo' non è immediato. Il dettato dell'articolo fa riferimento infatti alla Comunità e agli stati membri della Comunità; se il principio va inteso come un concetto di relazione,¹ i termini della relazione da esso normata sono il potere sovranazionale e i poteri nazionali. Anche il Protocollo di Amsterdam² sviluppa il principio a partire dal suo carattere relazionale e lo dispiega nei termini di un «metodo dialogante» ponendo le basi per intendere l'espansione dell'intervento comunitario come frutto di un processo «molto negoziato».³ Tale processo coinvolge i livelli del potere sovranazionale e i poteri nazionali senza menzionare direttamente il concetto di 'popolo europeo'. Nonostante l'estensione applicativa del principio⁴ l'ambito politico normato dal principio stesso è quello dei rapporti tra la Comunità e gli stati membri.

La storia del principio⁵ porta alla luce, soprattutto in riferimento alla *Politica* di Johannes Althusius, un'immagine della sussidiarietà come «ri-

¹ Cfr. C. CALLIESS, *Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip als rechtliches Regulativ der Globalisierung von Staat und Gesellschaft – Dargestellt am Beispiel von EU und WTO*, «Rechtstheorie», Beiheft 20, *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft*, hrsg. v. P. Blicke, T.O. Hüglin, D. Wyduckel, 2002, p. 371.

² Ai punti 3-7 e 9.

³ Cfr. G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001, p. 66.

⁴ Cfr. B. OLIVI, *Europa difficile*, Bologna, Il Mulino, p. 389: il principio vale «per l'applicazione a qualsivoglia dei tre pilastri» dell'Unione Europea.

⁵ Cfr. C. MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Puf, 1993, pp. 9-35; C. STEWING, *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union*, Köln-Berlin-Bonn-München, Heymann, 1992, pp. 7-30; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, C.E.D.A.M., pp. 8-17.

spetto dell'autonomia delle consociazioni minori e particolari» e l'«affermazione di un intervento [...] da parte delle consociazioni maggiori» nel quadro di un «autogoverno delle collettività (*universitates*)». ⁶ Le molteplici matrici del principio all'interno del diritto naturale e del pensiero politico neoscolastico spagnolo, nonché all'interno della 'teologia federale', configurano nella *Politica* althusiana la normazione dei rapporti fra sommo magistrato e popolo (ovvero l'insieme delle famiglie, dei collegi, delle collettività, degli ordini); vale a dire che il principio è esplicitamente collegato, nella sua attuazione, alla realtà del popolo articolata nei diversi corpi sociali: i *subsidia vitae* sono la forma in cui sono comunicati i *jura* tra i membri dello stato (*respublica*). La comunicazione dei *jura* è attuata attraverso i patti (*foedera*) di cui consta effettivamente lo stato. ⁷

Le menzioni in ambito comunitario del principio ⁸ richiamano costantemente il rapporto Comunità-stati membri o meglio il rapporto tra organi comunitari e governi degli stati membri (questi ultimi come legittimi rappresentanti dei rispettivi popoli).

Per quanto concerne i trattati, conviene distinguere le formulazioni implicite del principio (art. 5 del Trattato C.E.C.A. e artt. 189, 235, del Trattato CE) da quelle esplicite (Disposizione introdotta nel Trattato CE dall'AUE e, naturalmente, TUE art. 5 (ex 3 B)); entrambe le 'classi' concepiscono il principio come disciplinatore dei rapporti comunitari nei quali il soggetto-'popolo europeo' è implicito. La delineazione dei rapporti fra la realtà sovranazionale e gli stati che, con il loro accordo, l'hanno posta in essere, è anche la delineazione dei rapporti fra i governi che hanno stipulato l'accordo; e i governi rappresentano i popoli che li hanno democraticamente eletti. I governi vengono a trovarsi così oggettivamente nella posizione di mediatori tra i popoli e l'autorità sovranazionale. Gli atti di quest'ultima, nella misura in cui coinvolgono i governi degli stati, coinvolgono anche i popoli che hanno democraticamente eletto tali governi. La logica della sussidiarietà verticale implica il rap-

⁶ Cfr. C. MALANDRINO, *La «sussidiarietà» nella Politica e nella prassi antiassolutista di J. Althusius a Emden*, «Il Pensiero politico», XXXIV, 2001, pp. 47 e 51; cfr. anche T.O. HÜGLIN, *Early modern concepts for a late modern world. Althusius on community and federalism*, Waterloo, Ontario, Wilfrid Laurier University Press, 1999, pp. 152 e ss.

⁷ Su Althusius come protofederalista cfr. C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998, pp. 25-28.

⁸ La prima menzione, quella del *Rapporto della Commissione sull'Unione Europea* del 1975, poi quella contenuta nel cosiddetto «Rapporto McDougall» pubblicato nel 1977, infine quella contenuta nel «progetto Spinelli» convergono sostanzialmente con la sostanza della formulazione leggibile nell'art. 5 (ex 3 B); cfr. D'AGNOLO cit., pp. 41-48.

porto indiretto dell'autorità sovranazionale con i popoli; nella misura in cui tale logica vincola con il proprio principio gli stati membri essa non costituisce soltanto attraverso i molteplici soggetti un soggetto politico sovrastatale, ma allo stesso tempo struttura, attraverso questo vincolo, *un* popolo; questo avviene senza che la pluralità scompaia, sia in quanto pluralità di stati, sia in quanto pluralità di popoli. Potremmo anche dire che la forma politica del 'popolo europeo' si costituisce attraverso la molteplicità delle occasioni in cui entra (o potrebbe entrare) in azione il principio di sussidiarietà. La logica del principio è quella di un criterio di organizzazione sociale «in base al quale i compiti di governo debbono essere svolti da quello tra tutti i livelli di potere astrattamente idonei, più vicino al cittadino. In questo senso ogni singolo livello deve essere *sussidiario* rispetto a quello del livello immediatamente "inferiore"». ⁹ Considerando istituzioni, comunitarie e nazionali, dotate in pari grado di rappresentatività «è indubbio che le prime siano più lontane dai cittadini delle seconde, pur non sussistendo tra di esse alcun netto rapporto gerarchico». ¹⁰ Ciò spiega come il soggetto-'popolo europeo' possa esser implicato dal principio di sussidiarietà, ma soltanto attraverso la mediazione degli stati membri della Comunità e quindi, indirettamente, dei popoli che li costituiscono. Attraverso la mediazione degli stati e concretamente dei loro governi e grazie al principio di sussidiarietà la pluralità dei soggetti politici si rapporta al soggetto sovranazionale che essa ha prodotto attraverso la sequenza dei Trattati.

Il principio di sussidiarietà ha acquisito, con la crescente integrazione europea, un'importanza sempre maggiore come 'principio costituzionale' ¹¹ e come principio di coesione non-autoritaria. Le istituzioni comunitarie hanno cercato di rendere operativo il principio con le modalità adottate nelle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 e nell'accordo interistituzionale tra Parlamento, Commissione e Consiglio dell'ottobre 1993 sull'attuazione della sussidiarietà; l'operatività del principio rientrava anche tra gli obiettivi prioritari della Conferenza inter-

⁹ *Ivi*, p. 2.

¹⁰ *Ivi*, p. 3.

¹¹ Cfr. B. BEUTLER - R. BIEBER - J. PIPKORN - J. STREIL - J.H. WEILER, *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001, 2a ediz., p. 92 che rinvia a V. CO-STANTINESCO, *L'art. 5 CEE, de la bonne foi à la loi communautaire*, in *Festschrift Pescatore*, Baden-Baden, 1987 e a J. PIPKORN, *Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union-rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit*, «Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht», 1992.

governativa del 1996; il Protocollo di Amsterdam è volto a fissare le condizioni dell'applicazione del principio stesso e ad assicurarne la stretta osservanza e attuazione coerente da parte delle istituzioni. Questa attività normativa è la dimostrazione del carattere decisivo del principio per il funzionamento delle istituzioni europee.

È opportuno a questo punto sottolineare la stretta relazione che intercorre tra le implicazioni normative del principio e la vicenda storica dell'integrazione europea; la logica dell'integrazione ha richiesto quasi fin dall'inizio l'orientamento in termini di sussidiarietà perché si è trattato di integrazione nel rispetto delle diversità e, cosa forse ancora più significativa, attraverso le diversità. Il processo di integrazione è avvenuto nel libero dispiegamento delle peculiarità presupponendo la loro uguale dignità e implicando il metodo dialogico nella costruzione dell'integrazione stessa. Sotto questo profilo la logica dell'integrazione ha concretizzato i principi laici di una politicità liberal-democratica nella loro compatibilità con visioni confessionalmente caratterizzate della politica. Sia di fronte alle crescenti rivendicazioni di autonomia manifestatesi a livello sub-statale, sia di fronte a realtà culturali storicamente poco connesse o addirittura estranee all'universo valoriale liberal-democratico (manifestatesi in seguito ai fenomeni migratori) il principio di sussidiarietà può dispiegare le sue potenzialità in termini di integrazione delle diversità. La logica dell'integrazione è logica di un potere politico che ha nel principio di sussidiarietà il suo 'principio architettonico'.

2. ALCUNE IMPLICAZIONI DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Il nucleo concettuale del principio è la creazione di un sistema integrato¹² *attraverso* la pluralità dei soggetti che esso è chiamato a disciplinare, non certo nonostante essa. L'integrazione infatti è un'esigenza delle parti intenzionate a integrarsi; la sussidiarietà non è un principio esogeno, ma è la modalità stessa in cui si instaura il rapporto fra le parti che sono protagoniste dell'integrazione e l'unità sovraordinata che esse producono con la rete dei loro rapporti. La pluralità dei soggetti non è quindi il problema, ma la sostanza stessa del processo di integrazione. La parità di diritto di ciascuna parte, da un lato, la possibilità che non tutti gli obiettivi dell'integrazione

¹² Per la nozione di «integrazione» cfr. G. PASQUINO, s. v., in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Milano, TEA, 1990.

grazione siano raggiungibili autonomamente da ciascuna parte, dall'altro, richiedono la logica della sussidiarietà come logica specifica del processo di integrazione. Questa logica specifica prevede l'esistenza di una pluralità di attori non soltanto come condizione di partenza, ma come *condizione necessaria* del proprio funzionamento.

È corretto denominare 'sistema' l'esito (sempre *in progress*) di un processo di integrazione? L'uso comune del termine 'sistema' evoca, tuttavia, l'immagine di un insieme in cui un 'centro motore' comunica il proprio movimento a tutte le parti connesse. È noto che questa immagine risale al modello meccanicistico seicentesco dell'orologio, variamente trasposto nel paradigma dello stato accentrato.¹³ Questa immagine, assieme al paradigma politico che l'accompagnava, è stata superata dalla teoria generale dei sistemi; sistema è «un complesso di componenti in interazione reciproca di una totalità organizzata» (definizione compatibile con il modello meccanicistico della bilancia e con il modello politico dei *checks and balances*). È possibile connettere alla definizione di 'sistema' la teoria dei giochi che analizza, solitamente nell'ambito di una struttura matematica, la competizione razionale fra due o più antagonisti miranti al massimo guadagno, oppure alla perdita minima, e la teoria delle decisioni che analizza analogamente le scelte razionali entro le organizzazioni umane basandosi sull'esame di una situazione data e dei suoi effetti possibili.¹⁴ I vantaggi derivanti da queste connessioni risiedono nel fatto di costituire un'alternativa rispetto alla lettura dei fenomeni in termini di catene causali lineari che evoca l'immagine di una causa prima e con essa l'idea di una trasmissione unidirezionale degli effetti; queste connessioni permettono di ottimizzare la complessità del modello della bilancia quale metafora di una ripartizione liberale del potere trasformando il 'centro' in funzione del controbilanciamento delle parti ed evidenziando il rapporto tra le parti in termini di interazione. Qualora la figura astratta del potere sia teorizzata in termini sistemici essa apparirà non più come un *universum*, bensì come *pluriversum*. Questo è il significato in cui intenderemo la parola 'sistema': un tutto che consiste nella azione reciproca e differenziata delle parti che lo compongono, ma che destina anche una sua componente a garantire l'ottimizzazione della attività delle sue parti e a svolgervi una funzione sussidiaria.

¹³ Cfr. O. MAYER, *La bilancia e l'orologio*, Bologna, Il Mulino, 1986.

¹⁴ Cfr. L. VON BERTALANFFY, *Teoria dei sistemi*, trad. it. Milano, Mondadori, 1976, pp. 155 e ss. Sulla classica nozione di «sistema» nelle scienze politiche cfr. G. URBANI, s. v. «Sistema politico», in *Dizionario di politica* cit.

Il principio di sussidiarietà struttura un 'sistema', coordina una poliarchia, disciplina entità autonome in cui il potere sovraordinato è funzione dei poteri subordinati e in cui la decisione non proviene da un 'centro', ma è il risultato di molteplici processi di mediazione, non è 'dominio', ma 'governo'. In altri termini, in un sistema di questo genere non vi è una distribuzione impari e assoluta della 'passività' e dell' 'attività', ma tutte le componenti sono attive nel loro ambito specifico di capacità d'azione. Siamo di fronte a un modello non accentrato. Proprio il carattere anti-accentratore è il nucleo fondamentale di alcuni rilevanti aspetti del pensiero federalista strettamente legati al concetto, anche se non alla parola, della sussidiarietà.

Un primo esempio è la *Politica* di Johannes Althusius la quale descrive il processo associativo come una vera e propria «integrazione federale» che avviene «tramite patto consensuale tacito o espresso» tra i singoli uomini, all'interno delle consociazioni private e pubbliche e si sviluppa fino alle consociazioni pubbliche più elevate e complesse.¹⁵ In una costruzione come quella descritta da Althusius il ruolo della sussidiarietà è centrale: essa è «la cornice giusta nella quale può essere inquadrata tutta la trama federativa dei rapporti sociali e politici tra associazioni minori e maggiori».¹⁶ Rivendicando da un lato l'autonomia delle *universitates*¹⁷ e dall'altro la condotta dei livelli superiori secondo criteri di aiuto e non di intervento autoritario,¹⁸ Althusius sottolinea implicitamente il ruolo del *subsidium ferre*, dei *subsidia vitae*, come principio architettonico della consociazione simbiotica.

La prospettiva anti-centralistica coniugata con il principio di sussidiarietà si scorge anche nel saggio di Pierre-Joseph Proudhon *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*:¹⁹ la federazione viene intesa come essenza del contratto sociale con il quale i gruppi sociali stabiliscono le loro competenze *sulla base delle loro effettive capacità*. Ciò va inteso nel quadro di un processo in cui le attribuzioni dell'autorità centrale si precisano e si circoscrivono via via che la confederazione si amplia con l'accesso di nuovi membri. Lo stato interviene là dove cessano le competenze dei singoli gruppi sociali. Questo principio varrebbe anche per

¹⁵ Cfr. C. MALANDRINO, *Federalismo* cit., p. 26.

¹⁶ Cfr. C. MALANDRINO, *La «sussidiarietà»* cit., p. 48.

¹⁷ Cfr. J. ALTHUSIUS, *Politica*, terza ediz. (1614); rist. anast., Aalen, Scientia Verlag, 1961, VI, §§ 30, 31, 41, 42, 48.

¹⁸ *Ivi*, VIII e IX; cfr. C. MALANDRINO, *La «sussidiarietà»* cit., pp. 50-52.

¹⁹ Cfr. P.-J. PROUDHON, *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution* (1863), Paris, Boissard, 1921, p. 106.

quella 'confederazione di federazioni' in cui Proudhon vedeva il futuro dell'Europa.

La connessione tra modello federale, critica dei modelli politici basati sull'accentramento e principio di sussidiarietà risente certamente di contesti storico-politici determinati; così la teorizzazione althusiana rifletteva in una certa misura la costituzione effettiva dello 'stato giurisdizionale'²⁰ e risulta incardinata sempre di più, attraverso le metamorfosi del testo della *Politica* nel passaggio dall'edizione del 1603 all'edizione del 1610 a quella definitiva del 1614, nel problema del rapporto tra le *universitates* e il *summus magistratus* a rispecchiamento del conflitto fra la città di Emden e il conte Enno III dell'Ostfriesland.²¹ Le vedute di Proudhon vanno inserite in una lunga vicenda che oppone alle spinte e alle pratiche di accentramento statale una linea di pensiero anti-accentratrice, a partire dal conflitto fra girondini e giacobini nel contesto rivoluzionario francese e che si dilata al pensiero libertario. È proprio la connessione fra anti-centralismo e sussidiarietà che rende euristicamente interessanti questi modelli, pur così storicamente determinati, per un discorso che riguardi non soltanto la realtà nata dai Trattati, ma anche il suo possibile futuro.

Sul piano dei Trattati che hanno fatto la storia dell'integrazione europea la prima comparsa del principio di sussidiarietà avviene, come si è detto, nel Trattato CEECA, art. 5 in cui si legge che la Comunità compie la sua missione (alle condizioni previste dal Trattato stesso) con interventi limitati ad ambiti nei quali gli stati membri sono impossibilitati ad agire: «A tal fine essa:

- *chiarisce e facilita* l'azione degli interessati raccogliendo informazioni, organizzando consultazioni e definendo scopi generali;
- *pone* mezzi di finanziamento *a disposizione* delle imprese per i loro investimenti e *partecipa* agli oneri del riadattamento;
- *assicura* la costituzione, il mantenimento e il rispetto di condizioni normali di concorrenza ed *esercita un'azione diretta sulla produzione e sul mercato soltanto quando le circostanze lo richiedano*;
- *rende pubblici* i motivi della sua azione e prende i provvedimenti necessari per *assicurare* il rispetto delle norme previste dal presente trattato.

²⁰ Per questa denominazione cfr. M. FIORAVANTI, in *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 8-9; si veda anche L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, cap. I e II.

²¹ Cfr. C. MALANDRINO, *La «sussidiarietà»* cit., pp. 52-56.

Le istituzioni della Comunità esercitano queste attività con un apparato amministrativo ridotto, *in cooperazione stretta con gli interessati*.²² Abbiamo posto in corsivo tutte le espressioni che indicano una prospettiva sussidiaria di intervento non autoritario. L'integrazione è ai suoi primissimi passi, il campo di azione è quello di una fonte energetica e di una materia prima decisive per la ripresa industriale; si tratta della prima codificazione operativa del metodo funzionalista ideato da Jean Monnet e, come si vede, la sussidiarietà è il principio architettonico dell'azione comunitaria permeando per intero il fondamentale articolo 5.

L'art. 189 del Trattato CEE recita al terzo comma: «La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, *salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*». ²³ L'art. 235 del medesimo Trattato recita: «*Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità*, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, *prende le disposizioni del caso*». ²⁴ L'obiettivo è realizzare finalità economiche sovranazionali integrando funzionalmente gli stati nazionali, creando un sistema nel senso pieno del termine e una sorta di 'sovranità a più livelli' commisurata cioè all'ampiezza maggiore o minore degli obiettivi da conseguire, nel momento in cui l'economia mondiale è già passata dalla fase dell'internazionalizzazione alla fase della multinazionalizzazione. Viene a crearsi così uno spazio economico europeo strutturato da una concezione sussidiaria delle funzioni sovranazionali.

A partire dall'AUE (art. 130 R § 4) e dal Trattato di Maastricht (art. 5) la sussidiarietà viene esplicitamente indicata come criterio architettonico dei processi di integrazione e dello stesso processo della costruzione europea. L'economia mondiale si sta già sviluppando secondo le modalità indicate dal termine 'globalizzazione'.

Sotto questo profilo sembra che si possa parlare, a proposito del processo di integrazione europea, di una 'risposta sistemica' alla sfida evolutiva imposta dallo sviluppo economico mondiale e dai processi che a partire dalla guerra fredda hanno progressivamente provocato sensibili deficit di

²² Citazione tratta da *Trattati che istituiscono le Comunità europee. Trattati che modificano tali trattati. Documenti allegati*, Lussemburgo, Comunità europee, 1971, pp. 19-20.

²³ *Ivi*, p. 303.

²⁴ *Ivi*, p. 333.

sovranità negli stati nazionali europei; una risposta sistemica strutturata dal principio di sussidiarietà. Il punto di maggiore intensità di tale crisi è descritto da Habermas come il «venir meno delle frontiere in sede economica, sociale, culturale e politica» che tocca «i fondamenti materiali di quel sistema statale europeo che era stato edificato su base territoriale a partire dal diciassettesimo secolo». ²⁵ È a questo punto che si pone l'esigenza di «regimi transnazionali che sappiano compensare i deficit funzionali di uno stato nazionale», sia nella prospettiva della realizzazione di una «politica interna mondiale», sia in quella della costruzione di un soggetto politico europeo che della «politica interna mondiale» è un anello decisivo secondo la prospettiva di Habermas. ²⁶

L'ulteriore ridimensionamento degli stati nazione europei non ha soltanto incrementato il dibattito europeo sulla crisi della sovranità, ²⁷ ma ne ha approfondito ulteriormente la coscienza in due direzioni di fondamentale importanza per chi consideri il problema nel suo complesso ma dall'angolo visuale del principio di sussidiarietà: il paradigma comunicativo ²⁸ e quello federalista-comunicativo. ²⁹ Il paradigma comunicativo «fornisce le basi concettuali per separare in modo coerente il momento dell'interazione politica da quello dell'identità nazionale, culturale e religiosa, ovvero la nazionalità dalla cittadinanza, rendendo possibile il processo di creazione di un soggetto, di un'identità e di una sfera di attività politica finalizzata alla produzione di una costituzione unitaria europea non confliggente con le esigenze nazionali». È grazie alla sussidiarietà che può crearsi questo «spazio politico» in cui la sovranazionalità non confligge con la nazionalità, né con le spinte localistiche; ma soprattutto si crea una specie di relazioni interpersonali non-escludente perché realizzata attraverso il confronto fra semplici cittadini che cercano di determinare consensualmente le forme della convivenza politica e possono così separare le connotazioni di identità e di cultura per approdare a un «patriottismo costituzionale» europeo.

²⁵ Cfr. J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, trad. it. di L. Ceppa, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 106.

²⁶ *Ivi*, p. 115.

²⁷ Cfr. A. BOLAFFI, *Il crepuscolo della sovranità*, Roma, Donzelli, 2000. Sulle posizioni dei 'federalisti europei' in merito cfr. C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale e pensiero critico federalista. Dall'Europa degli stati all'unione federale possibile*, «Quaderni fiorentini», XXXI, 2002, Tomo I, pp. 224-226.

²⁸ Elaborato sulla base della teoria dell'agire comunicativo da S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come 'potere costituente'*, Milano, Giuffrè, 2002 sul quale si veda C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale cit.*, pp. 169-244.

²⁹ Elaborato da C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale cit.*, pp. 236-244.

Secondo il paradigma federalista-comunicativo «gli individui-soggetti federativi esplicano la loro attività nei vari livelli di esistenza che coincidono con i diversi piani di aggregazione sociale e politica, legandosi ai valori culturali e sostantivi specifici di ognuno di questi, pur rimanendo capaci di esperienze plurali e di appartenenze plurali. Dal loro vario e necessario entrare in rapporti pattizi in ognuno di tali livelli si genera una pluralità di patti federali e di popoli federali, dai quali promana nel contempo una pluralità di poteri costitutivi (o “costituenti”) federali infranazionali, nazionali e sovranazionali». ³⁰ Il principio architettonico dei *foedera* è il principio di sussidiarietà; esso integra infatti la pluralità *attraverso* la pluralità finalizzando le specificità al loro «funzionamento» integrato. Potremmo dire che l'integrazione avviene grazie alla pluralità delle parti che si integrano. Suoi presupposti sono l'autonomia delle parti stesse (che va intesa come loro diritto) e la loro non-autosufficienza (che va intesa come un fatto); quest'ultima giustifica il ricorso all'integrazione, mentre l'autonomia spiega la presenza del principio di sussidiarietà (che è la forma giuridica e politica del processo di integrazione). Nella rete di interazioni che viene a crearsi così gli stati nazionali e le realtà locali, regionali sono i nodi fondamentali (pur se di 'ampiezza' e giurisdizione diversa) e non possono in alcun modo essere considerate superate: «È anzi da supporre l'arricchimento dei loro aspetti etno-culturali e sociali, nel mantenimento dei precisi poteri nazionali di decisione di ultima istanza [...] e di competenze politico-amministrative per tutto ciò che attiene al territorio e alla popolazione di ognuno secondo un'ampia realizzazione del principio di sussidiarietà». ³¹ In questi termini la 'riduzione' degli stati a intermediari viene rovesciata in condizione positiva per realizzare una modalità profondamente sussidiaria del potere sovranazionale.

La separazione dell'integrazione politica dall'appartenenza nazionale si può concretizzare attraverso i meccanismi di una «costituzione materiale europea in cui le spinte all'autogoverno si connettono a forme autorevoli ma discrete del sostegno della crescita». ³² L'appartenenza nazionale è in conflitto con l'integrazione politica in un livello sovranazionale soltanto se essa si considera come assoluta (come accade nella tipologia nazionalistica di appartenenza). Se il livello dell'integrazione politica giunge a configurare uno spazio politico in cui i Trattati rappresentano i 'luoghi' in cui le

³⁰ *Ivi*, p. 241.

³¹ *Ivi*, p. 243.

³² Cfr. G. COTTURRI, *Potere sussidiario* cit., p. 62.

tradizioni giuridiche, politiche ed economiche si sono incontrate, allora si può configurare anche un senso di appartenenza nei termini di un «patriotismo costituzionale europeo»; un senso di appartenenza che progredisce via via che il dialogo fondato sui Trattati si sviluppa. In un contesto simile un potere di questo tipo si fonda sul dialogo, momento fondamentale, come si è visto, dei paradigmi comunicativo e federalista-comunicativo. L'intervento del potere sussidiario è sostanziato da una tipologia persuasiva di razionalità, cioè dall'esibizione delle sue «buone ragioni», una razionalità intesa come costruzione di molteplici livelli di accordo e di mediazione miranti all'approssimazione al bene comune. La sussidiarietà rende possibili i *foedera*, in un simile modello, e i *foedera* rendono possibile la sussidiarietà; il centro ideale di questa «circolarità virtuosa»³³ non è soltanto un puro criterio di ripartizione delle competenze, ma anche l'insieme di «spinte di indipendenza e di autogoverno»³⁴ rispetto a cui il potere sussidiario sovranaZIONALE è *governo*, non *signoria*.

Il principio di sussidiarietà viene a stabilire, così, un nesso federale che vincola insieme entità infranazionali, nazionali e l'entità sovranazionale europea. È lecito considerarlo come un principio integratore del complesso nazionale in quello sovranazionale e di quello subnazionale in quello nazionale, cioè un principio basilare dell'integrazione europea.

3. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ COME LOGICA IMMANENTE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

L'esigenza di un potere sovranazionale ispirantesi al criterio della sussidiarietà si manifesta, come si è accennato, sin dagli inizi della storia dell'integrazione europea e contrassegna l'intero suo svolgimento. Si è visto che la struttura concettuale del principio è coerente con una visione più estesa dei legami sussidiari, più estesa rispetto al dettato del principio quale appare dai Trattati. Ora si tratta di rispondere alla seguente domanda: è il principio di sussidiarietà la 'logica immanente' della storia dell'integrazione europea? Non si pretende di rispondere alla domanda nei limiti del presente scritto, ma soltanto di indicare alcuni elementi per impostare una risposta.

Lo sviluppo dell'integrazione può essere inteso come risposta alle sfide sistemiche emerse dal progressivo declino dell'«assolutezza» dello stato-na-

³³ Si vedano le osservazioni di J. LUTHER sul tema della sussidiarietà in F.P. CASAVOLA - J. LUTHER, *Federalismo, sussidiarietà*, estratto da «Il Foro italiano», aprile 1996, pp. 16-29.

³⁴ Cfr. G. COTTURRI, *Potere sussidiario* cit., p. 74.

zione in Europa. Di tale risposta il principio di sussidiarietà è la caratteristica più rilevante perché essa segna la piena consapevolezza sia della crisi della forma dello stato-nazione, sia della nuova funzione che gli stati nazione possono svolgere nella realtà sovranazionale europea.

La prima significativa limitazione della sovranità è stata consensuale e si è avuta già con il programma di aiuti statunitensi all'economia europea che, a partire dal 1947, aveva tra le sue finalità l'educazione degli europei a una logica di cooperazione. Se è vero che i contrasti fra i singoli paesi resero assai laborioso il negoziato che doveva individuare gli obiettivi economici da raggiungere con il concorso statunitense e se è vero che l'OECE restò un organo meramente cooperativo, è anche vero che ogni paese, pur nella sua astratta singolarità, si trovò a sperimentare vincoli al suo potere sovrano sia sul terreno economico, sia, poi, sul terreno politico in seguito alla cooperazione con la NATO. Nella pratica questa fu la prima esperienza post-bellica di dipendenza relativa da un potere sovranazionale. Fu questo il contesto storico nel quale maturò il progetto CEECA. Alla luce del principio secondo il quale un'unione dei paesi europei avrebbe fornito soluzioni comunitarie – cioè sovranazionali – a problemi specifici mediante la creazione al fianco degli stati di istituzioni destinate al raggiungimento di fini particolari. L'idea fondamentale che ciò che non trova soluzione economica a un certo livello può trovarlo a un livello più alto, è intrinsecamente o almeno potenzialmente sussidiaria, indipendentemente dal contesto politico assai tormentato nel quale l'idea stessa maturò.³⁵ Trasposta nella pratica l'idea realizzò, come si legge nella dichiarazione Schuman, una «solidarietà di fatto» e nel settore-chiave delle fonti energetiche e delle materie prime che avevano costituito oggetto di contesa in ben due guerre europee tra Francia e Germania. L'alta autorità della CEECA avrebbe stabilito programmi indicativi riguardanti lo sviluppo dei due settori del carbone e dell'acciaio e attuato interventi regolatori per orientare gli investimenti ed equilibrare il mercato. Avrebbe svolto, quindi, una funzione sussidiaria.

Dopo il fallimento della CED i trattati di Roma ribadirono la metodologia contrattuale di una prassi permanentemente finalizzata alla mediazione fra gli interessi dei paesi firmatari, una vera prassi dialogica che si sforzava di fare emergere un quadro unitario attraverso la pluralità degli interessi stessi. Non a caso l'art. 235 del Trattato CEE già citato è strutturato secondo le forme della sussidiarietà. La creazione di un mercato comune

³⁵ Cfr. B. OLIVI, *Europa difficile* cit., pp. 32-40.

avrebbe realizzato un ulteriore condizionamento della politica economica dei paesi firmatari; il mercato comune non poteva non avere ricadute politiche, come infatti sosteneva il primo presidente della Commissione CEE Walter Hallstein. Il mercato comune in quanto fattore di integrazione orizzontale delle economie europee è anche un fatto politico; i paesi che scelgono l'integrazione delle loro economie attraverso l'unione doganale, la libertà di movimento delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali non decidono di realizzare solo un fatto giuridico-economico, ma si attribuiscono il compito di dare vita a una forma politica nuova in grado di gestire l'economia comunitaria che si verrebbe a creare. Mettere in comune le funzioni economiche significa mettere in comune poteri *politici* di gestione dell'economia. Nulla c'è di più politico e connesso con la sovranità degli stati della fissazione dei tassi di cambio e della politica monetaria.³⁶ È la logica stessa dell'integrazione economica a incidere sul sociale e a richiedere pertanto un potere politico in grado di gestire i nuovi processi economici; il fatto stesso che si tratti di gestire connessioni economiche fra stati in un'ottica che per forza di cose è sovranazionale richiede un ripensamento dei rapporti fra istanze sovranazionali e istanze nazionali alla luce di un principio che prendendo atto delle inevitabili limitazioni dei poteri statali delinei un universo di relazioni fra gli stati.

Ma l'esplicitazione del principio si ha soltanto dopo il passaggio dal mercato comune al mercato unico. Nell'AUE il principio di sussidiarietà viene collocato in un quadro che prevede interventi volti al rafforzamento della 'coesione economica e sociale'; con quest'espressione si indicava la riduzione del divario di sviluppo tra le diverse regioni e il riconoscimento della necessità di azioni di programmazione e di riequilibrio delle dinamiche del mercato, nella piena consapevolezza di un livello subnazionale di problemi che avrebbero potuto mettere a repentaglio il ruolo mediatore degli stati; il principio di sussidiarietà era in grado di dispiegare una forza coesiva notevole in ordine a tali problemi. Nel Trattato di Maastricht viene riconosciuta la portata architettonica del principio. Non a caso. Il momento storico vede dispiegarsi il duplice effetto della transnazionalizzazione dell'economia: le prerogative degli stati sovrani europei vengono erose sia dai processi di globalizzazione,³⁷ sia dai processi di frammentazione e

³⁶ Cfr. C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale* cit., pp. 220-222.

³⁷ L'esempio più rilevante è il «rischio di collasso fiscale» degli stati dovuto alla difficoltà di tassare redditi non più caratterizzati nazionalmente, cfr. R. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, trad. it. Torino, Einaudi, 1977.

di localismo.³⁸ Se il primo fenomeno interessa maggiormente la gestione politica del *Welfare* e la redistribuzione, il secondo, proprio all'inizio degli anni Novanta porta la frammentazione proprio nell'area geografica europea con la tragica dissoluzione della Jugoslavia. Il principio di sussidiarietà appare oggettivamente come il criterio che può garantire la Comunità europea dalle spinte centrifughe senza riproporre forme di centralizzazione ormai anacronistiche. È significativo che il Trattato di Maastricht ponga il principio in una posizione decisiva dal punto di vista sistematico e fissi contemporaneamente le premesse per la più rilevante forma di cessione di sovranità da parte degli stati europei fino a quel momento consistente nell'unità monetaria. Da un lato questo significa che la Comunità era giunta a rappresentare «un ampio spazio continentale [...] densamente strutturato dal mercato sul piano orizzontale» come rileva Habermas nel 1998;³⁹ dall'altro che gli stati avevano fatto i conti con l'effettiva erosione del loro potere sovrano sul piano economico cercando una soluzione sovranazionale ai deficit nazionali di funzionalità. Tuttavia, come notava Habermas, se la diversità delle economie nazionali dei paesi europei tende a creare situazioni di concorrenza molto sfavorevoli per i diversi sistemi di protezione sociale, solo con un passaggio dalla «lega di stati» a una «federazione di stati» sarebbe acquisita la forza politica «per assumere decisioni correttive del mercato e imporre regolazioni dagli effetti redistributivi».⁴⁰ Ciò che è stato fatto dalle diverse forme di *Welfare* che gli stati non possono più reggere dovrebbe essere fatto dall'Unione degli stati europei. Si presenterebbe qui, osserviamo, un caso tipico di sussidiarietà.

Il ragionamento fin qui seguito presuppone una scelta di valori: quella per un'Europa che segua il modello dello stato sociale (modello che la contraddistingue dal resto del mondo). La logica di questo modello, se concepito secondo criteri liberaldemocratici, è una logica di sussidiarietà, è una concezione sussidiaria del potere politico che va oltre il pur essenziale pro-

³⁸ Il processo di globalizzazione stimola, secondo C. GEERTZ, *Mondo globale, mondi locali. Culture e politica alla fine del ventesimo secolo*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1999, la frammentazione delle compagini politiche in appartenenze particolari, sia etniche, sia religiose; per P. NITSCHKE il processo di regionalizzazione nei paesi dell'U.E. può convergere con una strategia politica ispirata alla sussidiarietà, cfr. P. NITSCHKE, *Die Regionalisierung der Europäischen Union als subsidiäre Politikstrategie*, «Rechtstheorie», Beiheft 20 cit., pp. 431-444.

³⁹ Cfr. J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale* cit., p. 116. A p. 119 l'A. rileva che lo spazio economico europeo evidenzia, grazie al denso intreccio regionale di rapporti economici e di investimenti diretti, «una relativamente grande indipendenza rispetto alla concorrenza globale».

⁴⁰ *Ivi*, p. 117.

blema del *Welfare*. La dinamica della sussidiarietà, «pur avendo necessità pratica di articolarsi e di agganciarsi a organizzazioni di potere nello spazio, rimanda anzitutto alla costituzione dei soggetti, al riconoscimento di identità collettive, al senso degli scambi multiculturali, a vincoli di solidarietà e a confini di autonomia». ⁴¹ Il potere che si dispiega così è un potere che si esplica, come già accennato, attraverso l'opera di convincimento, attraverso la condivisione delle ragioni delle scelte amministrative e più latamente politiche. Non si può negare che entro certi limiti questa è stata per lo più la prassi dalla quale è nata l'integrazione europea, una prassi dialogica, come si è detto; senonché tale prassi è stata intergovernativa e la produzione di diritto comunitario che ne è derivata ha creato certamente una 'costituzione materiale', ma seguendo una direzione che è andata dall'alto al basso e che presuppone una certa qual passività del soggetto destinatario di tale produzione di diritto, cioè del 'popolo europeo'. È mancata cioè la sussidiarietà orizzontale (o circolare), la delineazione del ruolo delle istituzioni nel favorire le autonome iniziative dei cittadini finalizzate dalla realizzazione dell'interesse generale, lo stimolo al popolo europeo a svolgere un ruolo attivo.

4. CONCLUSIONE PROVVISORIA: POTERE SUSSIDIARIO E 'POPOLO EUROPEO'

Abbiamo visto che il principio di sussidiarietà inteso come criterio per strutturare un potere sussidiario nel quadro di un paradigma federalista-comunicativo implica idealmente il soggetto-'popolo europeo'; abbiamo anche visto che la logica immanente nel processo dell'integrazione europea ha portato a configurare le premesse di uno spazio politico federale di cui il principio di sussidiarietà verticale e circolare (o orizzontale) potrebbe costituire il 'criterio architettonico'. Si è constatato infine che la produzione di diritto comunitario ha creato le basi perché si possa parlare di 'popolo europeo' come corpo elettorale, come fruitore di diritti e di doveri e come soggetto culturale. Protagonisti del processo di integrazione sono stati i governi degli stati europei e finora non era illegittimo pensare che il mandato popolare che li legittimava ad amministrare gli stati li legittimasse parimenti a quei passi politici che hanno fatto progredire la costruzione europea. Dal

⁴¹ Cfr. G. COTTURRI, *Potere sussidiario* cit., p. 21. Sullo spazio europeo segnato dalla sussidiarietà come spazio politico multilivello, cfr. S.Ü. PIEPER, *Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie in der politisch-rechtlichen Praxis der Union*, «Rechtstheorie», Beiheft 20 cit., pp. 445-471.

1979 tuttavia, il Parlamento europeo è eletto direttamente a suffragio universale: il che costituisce una individuazione giuridica del soggetto-‘popolo europeo’; ma il Parlamento europeo non è la più alta istituzione della Comunità con funzioni legislative, come lo sono i Parlamenti degli stati membri. Al di là della individuazione giuridica del soggetto è possibile parlare di una ‘opinione pubblica europea’ che si riconosce nel valore della pace, nella metodologia dei Trattati e degli arbitrati dell’ONU per la soluzione pacifica dei conflitti fra le nazioni, che rifiuta una logica meramente egemonica quale struttura delle relazioni internazionali e che si riconosce nel metodo di convivenza nella libertà e nella democrazia. È una realtà, questa che può costituire una forma principale di identità comune europea⁴² rispetto alla quale è molto attuale la posizione dei ‘federalisti europei’ ispirata dalle linee di pensiero di Spinelli e di Albertini⁴³ che si propongono di «creare strumenti di azione politica sopranazionale in grado di permettere al popolo europeo di prendere coscienza della necessità di costruire la federazione europea attraverso il metodo costituente e di far valere questa volontà al di fuori dei condizionamenti prodotti dalle istituzioni politiche nazionali». ⁴⁴ L’identità collettiva europea deve farsi ‘potere costituente’, ma non nelle forme finora conosciute di quest’ultimo.⁴⁵

È opportuno distinguere fra identità e appartenenza, a proposito della questione del ‘popolo europeo’; l’identità configura la condivisione comune di una stessa storia e presuppone, perché se ne possa parlare, un soggetto già costituito: gli stati-nazione europei sono in questo senso configurazioni identitarie, l’Unione Europea non ancora. Perché si possa parlare a pieno titolo di ‘popolo europeo’ deve crearsi il soggetto politico sulla base dell’appartenenza a un universo definibile dall’espressione ‘patriottismo costituzionale europeo’. Se si intende l’aggettivo ‘costituzionale’ come riferito alla costituzione presente in modo implicito nei Trattati e nei valori dell’‘opinione pubblica europea’, è della base di una possibile storia unitaria dell’Europa che si sta parlando. Il potere sussidiario come forma specifica della politica europea può costituire la nervatura fondamentale di un soggetto politico plurale e al tempo stesso unitario che deve ritenersi una sorta di ‘soggettività politica *in progress*’.

⁴² Sulle molteplici identità politiche e culturali europee e sui principi storici dell’identità europea cfr. H. MIKKELI, *Europa. Storia di un’identità*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2002, rispettivamente pp. 189-206 e 175-188.

⁴³ Cfr. C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale* cit., pp. 222-230.

⁴⁴ *Ivi*, p. 229.

⁴⁵ Cfr. G. COTTURRI, *Potere sussidiario* cit., p. 87.

La recente battuta d'arresto della Convenzione conferma che fra il livello intergovernativo della 'politica interna europea' e il livello della 'opinione pubblica europea' non c'è corrispondenza: ciò che unifica il popolo europeo, vale a dire il metodo liberaldemocratico, la scelta dello stato sociale, una politica internazionale di pace, evidenzia una sorta di 'costituzione materiale' alla ricerca della propria voce politica per la quale l'insieme dei rapporti intergovernativi rischia di essere troppo ristretto. Una voce che potrebbe essere quella di un referendum popolare della 'popolazione totale dell'Unione'⁴⁶ a proposito di quanto la Convenzione ha prodotto, senza lasciare che il progetto si arresti per una questione di rapporti di forza tra rappresentanze governative che sembrano concepirsi ancora in un'ottica lontana dal senso profondamente politico dell'integrazione europea fin qui sviluppatasi.

⁴⁶ *Ivi*, pp. 96-99.

PARTE SECONDA

IL DIBATTITO STORICO-POLITICO

ALBERTO CASTELLI

I SOCIALISTI BRITANNICI E L'IDEA DI 'POPOLO EUROPEO'

«Per gran parte della generazione dei nostri genitori, gli odi viscerali e le animosità che esistevano tra i paesi del nostro continente apparivano insolubili. Nonostante ciò, l'UE ha contribuito a fornire un mezzo di riconciliazione e di fratellanza tra paesi un tempo ostili. Inoltre lo ha fatto portando avanti i valori fondamentali della libertà, della tolleranza e della democrazia in tutto il nostro continente europeo».¹ Queste parole, pronunciate recentemente dal ministro degli Esteri laburista britannico Jack Straw, mostrano come il Labour Party abbia ormai fatto propria la causa europeista. Un simile atteggiamento di apertura nei confronti dell'integrazione europea, però, non ha radici molto profonde nel pensiero laburista e, in generale, degli intellettuali socialisti in Gran Bretagna. Infatti, se a partire dagli anni '70, laburisti come Harold Wilson e Roy Jenkins si schierano in modo fattivo a favore del processo di unione europea, in precedenza, e soprattutto nella prima metà del secolo, prevale nella sinistra britannica una posizione di disinteresse nei confronti dell'Europa.² Prima della Seconda Guerra Mondiale, infatti, i socialisti britannici restano sostanzialmente indifferenti nei confronti dell'ipotesi europeista; persino quanti tra loro auspicano un'integrazione sovranazionale preferiscono discutere di un'unione mondiale o, comunque, non limitata ai paesi europei. Un fatto, questo, significativo soprattutto se si considera che, negli anni '20 e '30, sul continente si sviluppano iniziative per l'unione europea come il piano

¹ J. STRAW, discorso tenuto presso il Foreign Policy Centre; parzialmente pubblicato con il titolo *La UE e noi inglesi tra dissidi e fedeltà*, «La Repubblica», 28 agosto 2003, p. 16.

² In questa sede si utilizzano i termini 'unione' e 'integrazione' in senso generico: per indicare un qualsiasi patto (federale o confederale) che limiti la sovranità degli Stati nazionali a favore di una autorità terza. Sull'atteggiamento dei britannici nei confronti dell'integrazione europea nella seconda metà del Novecento si veda B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001 (1ª ediz. 1993), pp. 56-61; e T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, pp. 72-85.

Briand o la Pan Europa di Coudenhove-Kalergi; e che esiste un'importante minoranza di intellettuali e dirigenti socialisti – per esempio Lev Trockij, Karl Kautsky, Otto Bauer o Giuseppe Emanuele Modigliani³ – che si batte per una Europa unita.⁴

Le ragioni per cui gli scrittori socialisti britannici tendono a non mostrare interesse per l'Europa sono almeno due: la prima riguarda il fatto che, in quanto britannici, essi sono sudditi di un impero esteso su tutto il pianeta. Questo fa sì che, quando discutono progetti federalisti o confederalisti, la loro attenzione non si concentri sul continente europeo che, dal punto di vista politico, non esiste; ma, semmai, sull'impero britannico che, al contrario, costituisce una realtà già ben definita, con lingua, cultura e origini comuni. La seconda ragione riguarda la loro adesione al socialismo. In quanto socialisti, da un punto di vista ideologico, gli intellettuali della sinistra britannica non hanno solide ragioni per attribuire particolare importanza all'obiettivo europeista. Gli scopi del movimento socialista, infatti, hanno a che fare più con un profondo mutamento sociale ed economico dell'intera società capitalista, che con la costruzione di nuovi organi istituzionali (come potrebbe essere una federazione o confederazione europea).

La prima occasione in cui i socialisti britannici mettono da parte queste ragioni di disinteresse per l'ipotesi europeista e prendono in considerazione l'obiettivo di una unione europea coincide con l'inizio della Seconda Guerra Mondiale, quando si pone loro la questione dell'assetto internazionale da realizzare dopo la guerra per scongiurare conflitti futuri. Ai nostri scopi, quindi, si tratta di esaminare i lavori degli intellettuali socialisti britannici che tra il 1939 e il 1940 affrontano tale questione, per comprendere se, insieme ai progetti di unione europea, essi sviluppano anche una concezione di popolo europeo come soggetto di tale unione. Per portare a termine questo compito, però, è necessario stabilire dei criteri minimi che, se rispettati, permettono di individuare in un'opera l'idea di popolo europeo. Tali criteri sono almeno due: la presenza di una riflessione su istituzioni sovranazionali democratiche, cioè legittimate dal consenso del popolo di tutti gli

³ Si veda C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998, pp. 81-93.

⁴ Sul dibattito federalista in Gran Bretagna si veda R.N. BERKI, *Marxism and European Unity*, in *European Unity in context. The inter war period*, ed. by P.R. Stirk, London and New York, Pinter, 1989; J. PINDER, *The federal idea and the British liberal tradition*, in *The federal idea*, ed. by A. Bosco, London, Lothian Foundation Press, 1991, vol. I, pp. 99-118; P.R. STIRK, *A history of European integration since 1914*, London, Pinter, 1996; J. KENDLE, *Federal Britain*, London-New York, Routledge, 1997. Mi permetto anche di rimandare a A. CASTELLI, *Una pace da costruire. I socialisti britannici e il federalismo*, presentazione di A. Colombo, Milano, Angeli, 2002, pp. 25-66.

Stati membri; e l'interesse per un'integrazione riguardante solo il territorio europeo (o una significativa frazione di esso). In altre parole, per gli scopi di questo studio, si assume che sia rintracciabile un'idea di popolo europeo in un testo o in un documento soltanto se vi è delineato un progetto teso a realizzare istituzioni democratiche sovranazionali che comprendano esclusivamente i paesi europei.

Tra i più noti intellettuali di sinistra che, a guerra ormai scoppiata, si battono per un'integrazione europea da realizzare al termine del conflitto, conviene ricordare, in primo luogo, Noel Brailsford e Leonard Woolf: entrambi direttamente impegnati in politica e non nuovi a ricercare in una qualche forma di unione sovranazionale la soluzione ai problemi della guerra e dello sviluppo economico.⁵ Nel 1939, Brailsford pubblica *The federal idea*,⁶ in cui si schiera decisamente a favore di una unione europea in grado di prendere decisioni sui «nostri affari comuni»; di rispettare «la ricca varietà del continente, che ha preservato molte stirpi, molte culture, molte lingue, attraverso le vicende della storia»; e, infine, di eliminare «l'anarchia della nostra vita economica pianificando razionalmente per il bene comune».⁷ A sua volta, nell'articolo intitolato *De Profundis* e pubblicato nell'ottobre del 1939,⁸ Woolf esprime considerazioni analoghe a quelle di Brailsford: «Il pacifico sviluppo dell'Europa — scrive — richiede un sistema politico e internazionale altamente elaborato [...]. Questo implica la limitazione della sovranità nazionale [degli Stati europei] e l'accettazione di un sistema di governo internazionale».⁹

Queste idee di Brailsford e Woolf sono condivise da Clement Attlee, il leader del Labour Party che, in un discorso del 1939 ai membri laburisti del parlamento, sostiene la necessità di limitare la sovranità degli Stati e di costruire un'Europa unita per evitare nuove guerre.¹⁰ «Si deve accettare

⁵ Sull'attività di Brailsford e Woolf nel periodo tra le due guerre mi permetto ancora di rinviare a A. CASTELLI, *Una pace cit.*, pp. 33-66.

⁶ N. BRAILSFORD, *The federal idea*, London, Federal Union, 1939. Su Brailsford si veda F.M. LEVANTHAL, *The last dissenter*, H.N. Brailsford and his world, Oxford, Clarendon press, 1985.

⁷ N. BRAILSFORD, *The federal idea cit.*, pp. 7-8.

⁸ L. WOOLF, *De Profundis*, «Political quarterly», X, ottobre 1939; ora in *The «Political quarterly»*, ed. by W.A. Robson, London, The Penguin Press, 1971, pp. 239-250. Su Woolf si veda D. WILSON, *Leonard Woolf. A political biography*, London, The Hogarth Press, 1978.

⁹ L. WOOLF cit., pp. 241-242 e 245.

¹⁰ Su Attlee e sui laburisti negli anni della guerra si vedano R. PEARCE, *Attlee*, London and New York, Longman, 1997; F. WILLIAMS, *Fifty years March: The rise of the Labour Party*, London, Odhams, 1949; R. MILBAND, *Parliamentary socialism* (trad. it. *Laburismo*, Roma, Editori Riuniti 1964); S.H. BEER, *British politics in the collectivist age*, New York, Random House, 1965; D. COATES, *The Labour Party and the struggle for socialism*, London, Cambridge University

– dichiara Attlee – che il principio dell'anarchia internazionale è incompatibile con la pace, e che nell'interesse comune, si deve riconoscere un'autorità internazionale superiore ai singoli Stati e investita non solo di diritti su di loro, ma anche dei poteri necessari per fare rispettare le proprie decisioni [...]. L'Europa deve federarsi o perire». ¹¹

A uno sguardo superficiale, le idee di Brailsford, Woolf e Attlee possono sembrare favorevoli a realizzare una vera e propria unione federale: vi compaiono, infatti, le espressioni 'federare' e 'limitazione della sovranità nazionale', che immediatamente rimandano a una precisa teoria democratica – il federalismo, appunto – che prevede l'unione di due o più Stati attraverso istituzioni democratiche. ¹² Bisogna però essere cauti nell'attribuire a Brailsford, Woolf e Attlee la volontà di costituire una federazione nel senso appena descritto perché essi, al di là delle espressioni utilizzate, non fanno cenno alla costituzione di istituzioni democratiche sovranazionali, ma insistono soltanto sulla necessità di creare 'un'autorità internazionale' in grado di scongiurare nuove guerre. In altre parole, sarebbe troppo sbrigativo concludere che l'assetto sovranazionale che essi auspicano debba consistere in una unione federale in senso proprio; nei loro testi, infatti, non si trova alcuna affermazione che lasci pensare che essi utilizzino il termine 'federare' nel senso di istituire poteri sovrani sovranazionali ed eletti dal popolo dei paesi federati. Appare invece più probabile che questi scrittori, con le espressioni 'federare' o 'limitazione della sovranità nazionale', si riferiscano a un patto stipulato tra gli Stati con l'unico scopo di porre fine al problema della guerra sul continente. Quando parlano di federazione, insomma, essi non sembrano affatto riferirsi a istituzioni democratiche sovranazionali ma solo preoccuparsi, con spirito eminentemente pragmatico, che le maggiori potenze europee si leghino tra loro attraverso vincoli giuridici

Press, 1975; J. SAVILLE, *Il socialismo e il movimento operaio britannico*, in *Riforme e rivoluzione nella storia contemporanea*, a cura di G. Quazza, Torino, Einaudi, 1977, pp. 253-290; A. MASARDO MAIELLO, *Labour Party*, in *Storia d'Europa*, a cura di B. Bongiovanni, G.C. Jocteau, N. Tranfaglia, Firenze, La Nuova Italia, vol. II, 1980, pp. 484-503; J. HINTON, *Labour and socialism: A history of the British Labour Movement, 1867-1974*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1983; G. FOOTE, *The Labour Party's political thought: A history*, London, Macmillan, 1985 (ultima ediz. 1997).

¹¹ Il discorso di Attlee è pubblicato su «The Manchester guardian», 9 settembre 1939, p. 2.

¹² Esiste un vasto dibattito su ciò che si debba intendere con il termine federalismo; in questa sede si assume una definizione in linea con una tradizione che va almeno da Hamilton a Kenneth Wheare e a Mario Albertini. Secondo questa tradizione una federazione si compone di organi istituzionali eletti dai cittadini e con giurisdizione diretta su di loro. In questo modo, i cittadini di una federazione costituiscono un unico popolo, non un insieme di popoli. Una buona sintesi del dibattito sulla definizione di federalismo si trova nel lavoro di F. TERRANOVA, *Il federalismo di Mario Albertini*, presentazione di A. Colombo, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 81-88.

ed economici, in modo che non si debbano più temere guerre tra loro. Questa tesi, tra l'altro, viene corroborata dal fatto che, nel corso degli anni '30, né Attlee, né Brailsford né Woolf prendono posizione a favore di un federalismo sovranazionale vero e proprio. Al contrario, come si è accennato, Brailsford e Woolf si schierano a più riprese per una confederazione tra gli Stati che abbia l'obiettivo di garantire la pace pur non fondandosi su istituzioni democratiche.¹³

Una posizione ancora chiaramente pragmatica è assunta da un altro celebre intellettuale di sinistra interessato al problema di come evitare nuovi conflitti: Norman Angell. Nel saggio *For what do we fight?*, pubblicato a Londra nel 1939,¹⁴ Angell esprime l'auspicio che il governo britannico si ponga lo scopo di realizzare, alla fine della guerra, l'unione dei paesi dell'Europa occidentale. Ma aggiunge subito che il primo passo verso questo obiettivo europeista deve essere l'unione tra la Francia e l'Impero britannico. A giudizio di Angell, cioè, bisognerebbe «pensare alla Francia e alla Gran Bretagna, non come a due paesi di circa quaranta milioni di abitanti [...] ma come a un unico paese di ottanta milioni di abitanti».¹⁵

Una simile unione anglo-francese è considerata da Angell come una mossa strategica necessaria in funzione antitedesca; il suo scopo principale, infatti, dovrebbe essere ciò che l'autore chiama «federalism for defence». Il ragionamento di Angell, quindi, è da considerarsi del tutto inscritto nei termini della logica dell'equilibrio di potenza: di fronte a una Germania ricca, popolosa e armata, ai francesi e ai britannici conviene unire le loro forze per non doverne più temere la minaccia. In quest'ottica, a dispetto delle dichiarazioni europeiste iniziali, l'idea di un'integrazione europea resta sullo sfondo della proposta di Angell. Resta cioè come un obiettivo a cui tendere soltanto in un lontano futuro, mentre il prossimo futuro è immaginato come un equilibrio di potenze armate e contrapposte.

Angell, Woolf, Attlee e Brailsford considerano l'integrazione tra gli Stati europei funzionale alla pace, ma non ritengono che questa debba essere garantita attraverso organi democratici sovranazionali di cui il popolo europeo dovrebbe diventare soggetto legittimante. Per questi autori, cioè, l'o-

¹³ Su questo aspetto del pensiero di Brailsford e Woolf negli anni '30 mi permetto ancora di rinviare a A. CASTELLI, *Una pace cit.*, pp. 33-66.

¹⁴ N. ANGELL, *For what do we fight?*, London, Hamish Hamilton, December 1939. Su Angell si veda K. ROBBINS, *The abolition of war. The Peace Movement in Great Britain 1895-1914*, Cardiff, University of Wales Press, 1976; A. MARRIN, *Sir Norman Angell*, Boston, Twayne Publishers, 1979; recentemente, S. TRASPEDINI, *L'illusione pacifista di Norman Angell*, tesi di laurea, Università di Genova, Facoltà di Scienze politiche, a.a. 1998-1999.

¹⁵ N. ANGELL, *For what cit.*, p. 264.

biiettivo della pace resta svincolato e indipendente dall'istituzione di una democrazia tra le nazioni. Di conseguenza, nelle loro riflessioni sull'assetto internazionale da realizzare, l'idea di un popolo europeo che acquisterebbe identità attraverso la partecipazione politica nell'ambito di istituzioni comuni resta sostanzialmente assente.

A ulteriore prova dello scarso interesse dei laburisti per l'aspetto democratico dell'integrazione tra gli Stati e per l'idea di un popolo europeo, si possono ricordare due documenti pubblicati nel 1940 dal Labour Party: *Labour, the war, and the peace*, con prefazione di Attlee, e *The future of international government*, redatto da Woolf. In *Labour, the war, and the peace*,¹⁶ che delinea il programma politico ufficiale del Labour Party, si afferma che l'obiettivo laburista in politica estera è la costituzione di un 'Co-operative World Commonwealth of States', nell'ambito del quale gli Stati membri rinunceranno alla loro completa autonomia in nome della pace. I laburisti, cioè, si prefiggono di creare un'autorità internazionale che dovrà essere investita dei poteri sufficienti a prevenire lo scoppio di nuovi conflitti. «Il Labour Party – si legge – chiede che il trattato di pace sancisca una nuova Associazione o Commonwealth di Stati, la cui autorità collettiva trascenda, nella propria sfera, i diritti sovrani dei singoli Stati. Questa autorità deve essere investita di un potere militare ed economico tale da far rispettare la pace tra i suoi membri e così garantire la riduzione degli armamenti nazionali fino al livello necessario per conservare l'ordine internazionale».¹⁷ Il nucleo iniziale del 'Co-operative World Commonwealth of States' dovrà essere costituito dall'Impero britannico, dalla Francia e dai loro alleati. In seguito, il patto dovrà essere proposto a tutti gli Stati.

Si noti che il documento non fa alcun riferimento a una unione europea o, tanto meno, a un suo popolo: l'altisonante parola d'ordine di Attlee, «l'Europa deve federarsi o perire», lanciata nel 1939, si trasforma, a soli pochi mesi di distanza, in un progetto mondialista nel quale il continente europeo e il suo popolo non compaiono come soggetti autonomi.

Nell'altro documento del Labour Party a cui si è accennato, *The future of international government*,¹⁸ Woolf parte dal presupposto che una unione sovranazionale sia indispensabile per mantenere la pace: come Angell, egli si dichiara convinto che dopo la guerra si verificheranno le condizioni

¹⁶ LABOUR PARTY, *Labour, the war, and the peace. A declaration of policy*, by the National Executive of the British Labour Party, prefazione di C. Attlee, London, The Labour Party, 1940.

¹⁷ *Ivi*, p. 7.

¹⁸ L. WOOLF, *The future of international government*, London, Labour Party, 1940.

per federare Francia e Gran Bretagna e, in seguito, per estendere il patto federale a tutta l'Europa occidentale democratica. «L'obiettivo più realistico a cui mirare subito dopo la guerra – scrive – è probabilmente [...] una federazione di Francia e Gran Bretagna da espandere, appena possibile, a una federazione delle democrazie dell'Europa occidentale». Tuttavia, realizzare una unione tra gli Stati democratici europei, per Woolf, non è che un passo intermedio verso la costituzione di qualche forma di unione mondiale. L'obiettivo ultimo, infatti, dovrà essere «una organizzazione internazionale o Lega, che includa questa federazione e sia aperta, se possibile, a tutti gli Stati del mondo».¹⁹

In questo brano, Woolf distingue tra i concetti di federazione e di 'Lega' – che egli intende probabilmente nel senso di una confederazione²⁰ – e dimostra uno specifico interesse per una federazione del continente europeo. Tuttavia, ancora una volta, il suo europeismo sembra dettato soprattutto da ragioni pragmatiche, non dall'idea che per le nazioni europee, in quanto tali, sia opportuno riunirsi in istituzioni comuni, dando vita a un unico popolo. Il suo europeismo, cioè, nasce dalla mera osservazione che federare gli Stati europei – e in primo luogo Francia e Gran Bretagna – sarà, al termine della guerra, più facile che realizzare una federazione più estesa. Non solo, nel suo scritto, il concetto di federazione rimane vago perché non vi si trova alcuna osservazione articolata sulle istituzioni democratiche che, legittimate dal popolo dell'intero continente, dovrebbero costituire la struttura dell'intera federazione.

La vaghezza dei riferimenti a una unione del continente, l'assenza di uno sforzo per precisare cosa si intenda per federazione europea, la mancanza di riferimenti chiari all'opportunità di creare istituzioni comuni e legittimate dal consenso del popolo europeo, e la facilità con cui i laburisti passano da propositi europeisti a dichiarazioni mondialiste; tutto questo porta a concludere che l'idea di un popolo europeo non sia presente nei documenti discussi fino ad ora. Più precisamente, si può dire che negli scritti di Brailsford, Woolf, Attlee e Angell non sono rispettati i due criteri minimi, fissati all'inizio di questo saggio, che consentirebbero di individuare una concezione di popolo europeo: l'interesse, in primo luogo, per istituzioni sovranazionali democratiche e, in secondo luogo, per un'estensione territoriale dell'unione limitata all'Europa. Nella letteratura esaminata in-

¹⁹ *Ivi*, p. 10.

²⁰ Il termine *Lega*, in inglese *League*, richiama per Woolf e per gli autori a lui contemporanei *The League of Nations*, la Società delle Nazioni, organo internazionale confederale.

fatti, conviene ripeterlo, non si fa riferimento esplicito all'opportunità di dare vita a istituzioni democratiche legittimate dal consenso del popolo dell'intero continente; così il valore della pace resta sganciato dall'idea di integrazione sovranazionale democratica. Non solo, nei testi discussi si tende a prendere in considerazione una unione sovranazionale che comprende anche paesi non europei, fino al limite del mondialismo.

Per trovare soddisfatti (o quasi soddisfatti) questi due criteri nella letteratura di sinistra pubblicata in Gran Bretagna sull'argomento durante la guerra, bisogna considerare le idee di tre intellettuali di orientamento progressista: l'economista laburista Barbara Wootton, il celebre economista liberale William Beveridge, e il giurista socialista di origine australiana Ronald W. Gordon Mackay.²¹ Questi tre autori, a differenza di Brailsford, Woolf, Attlee e Angeli, non sono coinvolti nel compito di influenzare direttamente la politica estera britannica dalle fila di un partito politico. Questo, in qualche misura, li libera dalla responsabilità di ragionare solo nei termini di ciò che sarebbe possibile nel breve periodo, e consente loro di non rimanere legati a una prospettiva esclusivamente pragmatica. Non solo, Barbara Wootton, Beveridge e Mackay sono membri del celebre movimento Federal Union, che era stato fondato nel 1938 da tre giovani e appassionati intellettuali – Dereck Rawnsley, Charles Kimber e Patrick Ransome – e che si ispira al federalismo propugnato con grande vigore e intelligenza da Lord Lothian, Lionel Robbins e dall'americano Clarence K. Streit.²² Converrà quindi soffermarsi su alcuni scritti di Barbara Wootton, Beveridge e Mackay per considerare se vi sia sviluppato un concetto di popolo europeo.

Il contributo della Wootton nasce da una discussione tra lei e Angell, il cui resoconto è pubblicato nel 1940 con il titolo *International co-operation. The constitutional aspects*.²³ Angell apre il dibattito sostenendo che la co-

²¹ Sulla vita di Barbara Wootton si veda la sua autobiografia, *In a world I never made*, London, Allen & Unwin, 1966; mi permetto anche di rinviare a A. CASTELLI, *Alla riscoperta di Barbara Wootton*, «Nuova antologia», CXXXIV, n. 2212, ottobre-dicembre 1999, pp. 315-330. Su Beveridge si veda J. HARRIS, *William Beveridge. A biography*, Oxford, Clarendon Press, 1977.

²² Su Federal Union si veda R. MAYNE - J. PINDER - J.C. DE ROBERTS, *Federal Union: The pioneers*, London, Macmillan, 1990; le vicende comprese tra gli anni 1939 e 1942 sono esposte alle pp. 5-49. Più recentemente si vedano A. BOSCO, *Federal Union and the origins of 'Churchill Proposal'*, London, Lothian Foundation Press, 1992; e A. CASTELLI, *Una pace cit.*, pp. 67-82.

²³ Il resoconto della discussione tra Angell e Barbara Wootton si trova nel volume *What kind of peace?*, London, National Peace Council, 1940. Il volume comprende i seguenti saggi: H. CARTER - H.G. WOOD, *The moral and philosophical basis of peace*, pp. 5-19; G.D.H. COLE, *The economic basis of peace*, pp. 20-45; W.A. LEWIS, *The future of the colonies*, pp. 46-64; N. ANGELL - B. WOOTTON, *International co-operation cit.*, pp. 65-84.

struzione immediata di una federazione più estesa incontrerebbe gravissimi ostacoli nella mentalità dei popoli, chiusi nei propri egoismi nazionali, e negli interessi politici delle varie classi dirigenti degli Stati. Egli, perciò, torna ad argomentare la tesi dell'unione anglo-francese come primo passo verso una federazione mondiale. Secondo le stesse parole di Angell: «Possiamo realizzare meglio [la federazione] non coinvolgendo sessanta diversi Stati e tentando di raggiungere un accordo, ma per un'altra strada: una che ci ponga una più diretta responsabilità. Prima di tutto, dobbiamo rendere possibile un accordo tra Francia e Gran Bretagna. In secondo luogo, una volta riusciti in questo, dobbiamo fare l'offerta agli Stati minori [...] di condividere ogni vantaggio – economico e politico – goduto dalla federazione franco-britannica».²⁴

Nella sua replica, Barbara Wootton si dichiara sostanzialmente d'accordo con la tesi di Angell, secondo cui, affinché la federazione abbia successo, è necessaria una mentalità diffusa tra i cittadini che sia adatta a sostenerla. «Qualsiasi costituzione e qualsiasi forma di governo – dichiara infatti – richiede un fondamento in una determinata mentalità».²⁵ Tuttavia, Barbara Wootton pone a Angell una questione che egli, e quanti si erano schierati per una unione anglo-francese, avevano lasciato in ombra: la questione dei fondamenti istituzionali sui quali l'unione debba svilupparsi. In particolare, Barbara Wootton mette in dubbio che la cooperazione bellica tra Francia e Gran Bretagna sia il modo migliore per conquistare il favore dei popoli all'ipotesi federale. «Possiamo considerare – si chiede – l'attuale coordinamento tra la Francia e il governo britannico come una forma di effettiva federazione? Ci può essere qualcosa in essa che potrebbe diventare il nucleo della federazione, ma i popoli britannico e francese non hanno e probabilmente non avranno nessuna opportunità di eleggere un governo comune. In queste circostanze, ciò che si può ottenere è solo un'esperienza molto interessante di gestione coordinata di problemi tecnici».²⁶ A suo giudizio, dunque, la collaborazione tra Francia e Gran Bretagna a livello dei vertici politici e amministrativi, pur costituendo un esperimento utile e interessante, non contribuisce realmente a gettare le basi per una federazione futura. Essa è semplicemente il frutto di un accordo tra governi, che non coinvolge direttamente i cittadini nel dar vita a istituzioni politiche comuni. Perché ciò si verifichi, è indispensabile che l'unione sia legittimata diretta-

²⁴ *Ivi*, p. 69.

²⁵ *Ivi*, p. 73.

²⁶ *Ivi*, p. 74.

mente dalla volontà dei cittadini, e che le sue istituzioni risultino, fin dall'inizio, fondate sul principio democratico.

Queste idee sono condivise da Beveridge e da Mackay, rispettivamente in *Peace by federation?* – il primo dei noti «Federal tracts» stampati da Federal Union – e *Federal Europe* – l'unico saggio pubblicato a Londra espressamente europeista di un socialista.²⁷ Per Beveridge e Mackay, alla base di qualsiasi costituzione federale, ci devono essere il rispetto dell'identità dei singoli Stati e l'effettiva autorità del potere centrale di far rispettare le proprie decisioni nei campi che gli competono. Condizione necessaria, affinché questo secondo principio sia rispettato, è – come afferma anche Barbara Wootton – che il potere federale sia legittimato dal voto dei cittadini e non da una nomina da parte dei governi degli Stati federati. Il «parlamento federale – scrive Mackay prefigurando il futuro assetto europeo – sarà eletto dal voto dei cittadini adulti, e l'esecutivo sarà responsabile in ogni caso davanti al parlamento e potrà essere sciolto da esso».²⁸

L'insistenza di Mackay, Beveridge e Barbara Wootton sulla necessità di legittimare il governo federale attraverso il voto popolare merita qualche breve considerazione aggiuntiva. I primi intellettuali che avevano sostenuto l'importanza di una relazione diretta tra i cittadini e le istituzioni federali erano stati, nel 1788, Hamilton, Jay e Madison negli articoli che compongono «The Federalist». La preoccupazione maggiore di questi autori era quella di indicare il modo di rendere solida l'unione degli Stati americani. A questo scopo, non era possibile affidarsi alla buona volontà dei governanti dei singoli Stati confederati: questi infatti, a seconda della loro convenienza, si erano dimostrati estremamente incostanti nell'appoggio all'unione. Il consolidamento degli accordi stipulati tra gli Stati, quindi, esigeva la costituzione di un legame in grado di vincolare profondamente i cittadini degli Stati agli apparati federali: un legame che non dipendesse in alcun modo dalle politiche dei governi statali. Ciò significava, da un lato, che l'autorità degli organi federali doveva estendersi ai singoli cittadini; dall'altro, che i cittadini dovevano possedere la facoltà di eleggere propri rappresentanti all'interno delle istituzioni federali. Senza tale facoltà l'unione degli Stati non poteva che tornare ad assumere i contorni di un semplice accordo confederale o, al limite, di un regime dispotico sovranazionale.²⁹

²⁷ W. BEVERIDGE, *Peace by federation?*, London, Federal Union, May 1940 («Federal tracts», n. 1); R.W.G. MACKAY, *Federal Europe*, with foreword by N. Angell, London, Michael Joseph, 1940.

²⁸ R.W.G. MACKAY, *Federal Europe* cit., p. 146.

²⁹ Queste idee sono espresse in modo particolarmente chiaro in PUBLIUS (A. Hamilton), *The*

Come gli autori di «The Federalist», insomma, Mackay, Beveridge e Barbara Wootton non sottolineano solo l'importanza di creare un'unione sovranazionale, ma, soprattutto, insistono sulla necessità che tale unione sia caratterizzata da istituzioni sovrastatali legittimate dal consenso del popolo. Non basta cioè, secondo questi autori, un'unione o patto tra i vertici degli Stati che si proponga di evitare nuove guerre; è necessaria invece una vera e propria federazione, resa solida e operante dalla forza legittimante del voto democratico. A questo proposito, Barbara Wootton chiarisce che il principio democratico è ciò che distingue la federazione da ogni altra unione di Stati: «La differenza tra una autorità federale e un'autorità costituita sulle basi della vecchia Società [delle Nazioni] – scrive – è che l'autorità federale prende decisioni vincolanti a voto di maggioranza, mentre nel sistema societario [gli Stati] mantengono la libertà di azione [...]». La sostanza è che è necessaria una qualche forma di elezione democratica che renda responsabile l'autorità federale nei confronti dell'elettorato votante». ³⁰

Queste argomentazioni di Barbara Wootton, Mackay e Beveridge a favore di istituzioni federali legittimate dal consenso popolare – argomentazioni che mancavano negli scritti di Brailsford, Woolf, Angell e Attlee – consentono di riconoscere nelle loro riflessioni la presenza di una concezione del popolo come soggetto legittimante della federazione. Si tratta ora di considerare se negli scritti di Barbara Wootton, Mackay e Beveridge si possa individuare anche una concezione di popolo europeo in senso stretto. Si tratta cioè di verificare se questi autori oltre a rispettare il primo criterio – quello che ha a che fare con la democrazia – che consente di rintracciare nei loro scritti una concezione di popolo, rispettino anche il secondo, considerando importante che l'estensione della futura federazione coincida con quella del continente europeo (o con una frazione significativa di esso).

A questo scopo, in via preliminare, è utile ricordare che Barbara Wootton, Mackay e Beveridge insistono sulla necessità di non dare vita a un'unione che si esaurisca in un patto funzionale ad uno scopo (ad esempio la vittoria su Hitler), in quanto un tale patto darebbe vita soltanto a un'alleanza destinata ad avere termine una volta raggiunto tale scopo. Per evitare

Federalist n. 15, New York, McLean, 1788; trad. it., *Il federalista*, a cura di M. D'Addio e G. Negri, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 125-135 (recentemente è stata pubblicata una nuova edizione dell'opera a cura di M. Sacerdoti Mariani, Torino, Giappichelli, 1997). L'articolo n. 15 de «Il Federalista» è anche parzialmente pubblicato in *Il federalismo*, a cura di M. Albertini cit., pp. 65-71.

³⁰ B. WOOTTON, *International co-operation* cit., p. 75.

questo errore, a loro giudizio, sarebbe necessario non limitare l'estensione della federazione solo a Francia e Gran Bretagna, ma estenderla subito almeno anche alla Germania. Secondo i tre intellettuali, insomma, l'unica soluzione al problema della guerra in Europa è quella di integrare la Germania nel sistema europeo di Stati al fianco di Francia e Gran Bretagna. Si deve dunque costituire una unione federale democratica che comprenda almeno Gran Bretagna, Francia e Germania.

Da queste osservazioni risulta chiaro che Mackay, Beveridge e Barbara Wootton non condividono l'enfasi posta da Woolf e Angell, sull'importanza che il primo nucleo della federazione sia composto solo da Francia e Gran Bretagna; ancora meno accettano la concezione di un 'federalismo per difesa' – come si era espresso Angell – motivato dalla necessità di accrescere la forza anglo-francese in contrapposizione alla potenza tedesca. A loro giudizio, progettare una federazione stabile non può che significare estendere almeno anche alla Germania la proposta di fare parte del primo nucleo dell'unione federale. La formulazione più nitida di questa posizione si trova nelle pagine di Mackay: «Il primo passo verso una federazione europea – scrive – sarebbe quello di realizzare un governo comune per Gran Bretagna, Francia e Germania come era prima dell'annessione dell'Austria. Queste sono tre delle grandi potenze dell'Europa, da cui dipende la questione della guerra e della pace tra le nazioni europee. Se possono trovare un accordo su una politica comune, conciliare le loro ambizioni contrastanti, e soddisfare le richieste dei loro popoli, la pace può essere garantita in Europa. [...] Se fosse istituito un governo comune, costituirebbe la base per un ordine pacifico in Europa».³¹

Beveridge, Mackay e la Wootton non giungono a schierarsi in modo esplicito e definitivo per una unione europea; tuttavia il progetto di integrare, attraverso istituzioni democratiche comuni, i tre principali paesi europei coinvolti nella guerra presuppone l'idea che possa esistere un unico popolo che, in nome della pace e della cooperazione, dia vita a un soggetto politico comune. Questi tre autori, dunque, si avvicinano più di qualsiasi altro intellettuale britannico 'di sinistra' a elaborare o presupporre una concezione di popolo europeo; essi, infatti, pongono l'accento del loro discorso sia sulla necessità di dare vita a istituzioni federali democratiche (quindi legittimate dal popolo), sia sull'opportunità che l'estensione territoriale della federazione coincida almeno con una parte significativa del continente europeo. Certo, scrivendo durante il conflitto, anche questi autori tendono a

³¹ R.G.W. MACKAY, *Federal Europe* cit., p. 100.

porre l'accento più sull'aspetto pacifista del federalismo che sulla sua capacità di dare vita a nuove istituzioni democratiche; tuttavia essi riescono a distaccarsi dall'urgenza dei problemi legati alla guerra e a saldare il valore della pace a quello della democrazia, giungendo così a elaborare dei progetti di unione europea che contengono, almeno a livello embrionale, una concezione di popolo europeo.

FLAVIO TERRANOVA

IL 'POPOLO EUROPEO' NEL PENSIERO DI MARIO ALBERTINI

Nel pensiero e nell'opera politica di Mario Albertini, il popolo europeo occupa sicuramente un posto rilevante. Alla guida del Movimento Federalista Europeo dal 1962 al 1995 e dell'Unione europea dei federalisti dal 1975 al 1984, Albertini è un esponente di primo piano del federalismo di matrice spinelliana, nonché un oppositore accanito tanto del confederalismo quanto del funzionalismo. Egli, pertanto, rigetta tutti i progetti di integrazione europea fondati sull'azione dei governi e delle diplomazie, compreso, almeno inizialmente, quello avviato nell'ambito della Comunità europea, e si fa assertore di una lotta per l'unità europea centrata su una diretta ed ampia partecipazione dei cittadini del continente. Ciò spiega il suo interesse per il popolo europeo, sia come soggetto politico, al quale attribuisce un ruolo fondamentale nella strategia del movimento federalista, sia come oggetto d'analisi, cui dedica ampio spazio nella sua riflessione intellettuale.¹

Il concetto di popolo europeo viene elaborato da Spinelli nel corso della campagna per il Congresso del popolo europeo (CPE). Come è noto, dopo il fallimento del tentativo di creare una Comunità europea di difesa (1954), Spinelli lancia il 'nuovo corso',² una strategia politica fondata sulla contrapposizione, che egli individua nella società europea, tra Stati nazionali e popolo europeo.

Gli Stati nazionali, argomenta il fondatore del MFE, ormai troppo piccoli e deboli per opporsi all'egemonia di Stati Uniti e Unione Sovietica e,

¹ Per una trattazione approfondita della vita e del pensiero politico di Albertini cfr. F. TERRANOVA, *Il federalismo di Mario Albertini*, presentazione di A. Colombo, Milano, Giuffrè, 2003.

² Sul 'nuovo corso' cfr. in particolare: A. SPINELLI, *Nuovo corso*, «Europa federata», ottobre 1954 (ora in ID., *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 205-216 e in ID., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 143-154); ID., *Manifesto dei federalisti europei*, Parma, Guanda, 1957.

nel contempo, incapaci di far fronte ai propri compiti economici in un contesto in cui produzione e scambi acquisiscono sempre più una dimensione sovranazionale, appaiono palesemente inadeguati alle esigenze della società moderna. Soltanto il trasferimento, almeno parziale, della sovranità statale dal livello nazionale a quello europeo potrebbe rendere compatibili le dimensioni del potere politico con quelle dei problemi che deve affrontare. Ma i governanti nazionali non sono disposti a rinunciare alle proprie prerogative a vantaggio di una federazione europea. Tutto ciò del resto è facilmente comprensibile, spiega Spinelli rifacendosi all'insegnamento di Machiavelli: il potere politico tende all'autoconservazione e si oppone aspramente a tutti gli uomini, i movimenti e le tendenze che possono rappresentare una minaccia alla sua esistenza.³

Ma, accanto agli Stati nazionali esiste anche la realtà del popolo europeo

Erede di una comune civiltà, legato ad un destino di comune rinascita o di comune decadenza, capace di affrontare i suoi problemi comuni con comuni istituzioni democratiche, prigioniero del sistema degli Stati nazionali sovrani, i quali gli tolgono la possibilità di esprimersi e di agire, impedendo la nascita di una democrazia europea.⁴

Il popolo europeo è la forza sociale sulla quale il MFE deve incardinare la propria azione. Gli interessi della maggioranza dei cittadini europei si identificano oggettivamente con l'unificazione europea. Ma questi cittadini, fuorviati dalle strutture dello Stato nazionale e dalla sua ideologia, non riescono ad acquisire la consapevolezza di tale realtà e continuano a far riferimento al contesto nazionale per la soluzione dei loro problemi. È compito dei federalisti europei divenire avanguardia cosciente del popolo europeo, per condurlo alla comprensione e alla realizzazione dei suoi veri interessi.

Questa visione politica si trasfonde, sul piano operativo, nella campagna per il Congresso del popolo europeo, un organismo formato da delegati eletti dai cittadini con il compito di rappresentarne la volontà europeistica di fronte ai governi nazionali e di premere su questi ultimi per convincerli a convocare un'Assemblea costituente europea.

Proprio partecipando, al fianco di Spinelli, alla campagna per il CPE, Albertini comincia ad approfondire questo concetto di popolo europeo,

³ Per quanto attiene all'analisi spinelliana del pensiero politico di Machiavelli, cfr. soprattutto A. SPINELLI, *Machiavelli nel secolo XX*, a cura di P. Graglia, Bologna, Il Mulino, 1993.

⁴ A. SPINELLI, *Manifesto dei federalisti europei* cit., p. 67. Cfr. anche ID., *Il popolo europeo*, in ID., *L'Europa non cade dal cielo* cit., pp. 223-226.

in una serie di interventi comparsi, a partire dal 1956 su «Europa federata» e poi, dal 1959, su «Il Federalista». Nato nel 1919 a Pavia, Albertini si iscrive al MFE nel 1945, non appena venuto a conoscenza della sua esistenza, come racconta egli stesso. È però soltanto nel 1953, quando conosce personalmente Spinelli, che diviene un militante attivo dell'organizzazione.⁵

L'adesione di Albertini alla campagna per il CPE è immediata. Le ragioni di una simile scelta sono limpidamente esposte dal federalista pavese nello scritto suggestivamente intitolato *La nascita del popolo europeo*.⁶ Egli pensa che questa campagna sia in grado di superare i limiti che hanno portato al fallimento della Comunità europea di difesa. La vicenda CED, infatti, non interessò l'opinione pubblica perché fu condotta con i metodi, non popolari, della diplomazia. La campagna per il CPE, invece, è un'azione politica popolare perché si basa su elezioni dei rappresentanti del popolo europeo in convegni popolari. Pertanto, essa porta a livello popolare la lotta per l'Europa. In tal modo, farà nascere il popolo europeo, l'unica forza capace di costruire gli Stati Uniti d'Europa, dal momento che, come aveva già osservato Spinelli, uno Stato europeo non può nascere per iniziativa dei governanti nazionali, i quali non rinuncerebbero mai al proprio potere per trasferirlo ad una federazione continentale.

Attualmente, argomenta Albertini, un popolo europeo non esiste ancora. Ma, d'altro canto, non esistono più nemmeno, al di là delle finzioni giuridiche ed ideologiche, i popoli nazionali europei. Come ha messo in evidenza Spinelli,⁷ infatti, un popolo si fonda su quattro elementi: problemi comuni, poteri politici comuni, diritti e doveri comuni, consenso popolare effettivo. Ma nella realtà obsoleta degli Stati nazionali, questi elementi, sostanzialmente, non esistono più. Non ci sono più autentici problemi comuni, dal momento che in un'epoca caratterizzata dall'interdipendenza economica su basi sovranazionali e dallo strapotere politico-militare di Stati di dimensioni continentali, i problemi di politica estera e di politica economica travalicano ormai ampiamente i confini nazionali. Ma di fronte all'incapacità dei governi nazionali di intervenire incisivamente in settori così importan-

⁵ Cfr. M. ALBERTINI, *Altiero Spinelli. Un eroe della ragione e della politica*, in *L'Europa di Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1994; Id., *The Ventotene Manifesto: The only road to follow*, in *Altiero Spinelli and federalism in Europe and in the world*, a cura di L. Levi, Milano, Angeli, 1990. Su questo periodo della vita di Albertini cfr. anche F. TERRANOVA cit., pp. 7-8 e D. PREDA, *All'avanguardia dell'Europa. I primi vent'anni del MFE a Pavia*, «Bollettino della Società pavese di storia patria», LXXXV, n.s. vol. 37, 1985, pp. 152-215.

⁶ M. ALBERTINI, *La nascita del popolo europeo*, «Europa federata», n. 2, 1956.

⁷ Albertini si riferisce al già citato scritto di SPINELLI, *Il popolo europeo*.

ti della vita politica, non si può certo più parlare, all'interno dei singoli Stati, dell'esistenza di poteri politici comuni. D'altro canto, non essendo in grado di assicurare autonomamente beni fondamentali come l'indipendenza nazionale ed il benessere dei cittadini, questi governi non garantiscono più i diritti comuni e non godono di un consenso popolare effettivo.⁸

Insomma, i popoli nazionali esistono ormai soltanto sul piano formale e giuridico; sul piano politico costituiscono delle finzioni. Il popolo europeo non esiste ancora, ma è comunque in formazione. Se ne scorgono già i primi segni, a giudizio di Albertini, nella percezione, presente in molti cittadini europei, che i loro interessi e le loro aspirazioni non possono più trovare espressione nell'ambito degli stati nazionali, ma solo in un contesto politico europeo.

Questa percezione è diffusa nell'opinione pubblica europea a tre diversi livelli di consapevolezza. Il meno avanzato è quello che Albertini denomina 'rivolta morale': la coscienza della contraddizione esistente tra i fini della democrazia (fratellanza, eguaglianza, libertà) ed i fini dello stato nazionale (affermazione della nazione nel contesto internazionale, con gli obblighi correlativi di considerare i cittadini degli altri stati come stranieri e, se è necessario, di ucciderli). Si tratta di un atteggiamento molto diffuso nell'opinione pubblica, ma assolutamente insufficiente sul piano politico. Infatti, con la sua ottica puramente morale, non offre neppure dei criteri adeguati per comprendere la realtà politica.⁹

Il secondo livello è costituito dalla 'protesta intellettuale', cioè la consapevolezza della contraddizione esistente tra la dimensione sovranazionale dei problemi del nostro tempo e la dimensione nazionale del potere politico che deve farvi fronte. Se questo atteggiamento, a differenza della rivolta morale, consente di cogliere l'esigenza dell'unità federale dell'Europa, non è però in grado di proporre una linea d'azione politica per conseguire tale obiettivo.¹⁰

Il terzo livello, la 'volontà politica', è l'atteggiamento che caratterizza i federalisti, la frazione più consapevole dell'opinione pubblica europea. Essi, avendo compreso che l'unità europea non può essere realizzata dai governi e dai partiti nazionali, ma solo dal popolo europeo, operano concretamente per costituire questo nuovo soggetto.¹¹ Il CPE, a giudizio di Al-

⁸ M. ALBERTINI, *La nascita del popolo europeo* cit.

⁹ M. ALBERTINI, *I tre gradi dei militanti*, «Europa federata», n. 15, 1956, p. 3.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

bertini, è lo strumento organizzativo idoneo a conseguire tale scopo. Esso, infatti, traduce in termini europeisti il malcontento per l'inadeguatezza dell'azione politica nazionale,¹² dando così un'espressione democratica all'opposizione alla crisi dello Stato nazionale.¹³

Il tema del rapporto tra organizzazione dell'azione politica e formazione del popolo europeo viene ripreso da Albertini nello scritto *Esame tecnico della lotta per l'Europa*,¹⁴ comparso nel 1959 su «Il Federalista». L'autore pavese constata la presenza, in larghi strati dell'opinione pubblica, di un 'europeismo diffuso', cioè di uno stato d'animo favorevole all'unità europea, legato come si è già visto, alla percezione dell'inadeguatezza degli Stati nazionali ad affrontare i problemi politici, economici e sociali del nostro tempo. Questo sentimento costituisce una forma ancora debole e confusa di coscienza europea che, se non viene opportunamente orientata, finisce per soggiacere all'egemonia culturale e politica degli Stati nazionali, ricadendo sotto l'influenza confederale dei governi e dei partiti. È perciò compito dei federalisti incanalare, attraverso adeguati strumenti organizzativi, l'europeismo diffuso, guidandolo verso l'unica soluzione efficace al problema europeo: la Federazione europea.¹⁵

Per capire come ciò sia possibile, spiega Albertini, occorre anzitutto comprendere che cos'è la politica. Quando si parla di politica, solitamente, ci si concentra soprattutto sui fini, finendo così per fare nulla di più che della retorica o dell'ideologia. Invece, nei domini più evoluti della cultura umana, ove si è ormai affermato il metodo scientifico, l'accento viene posto soprattutto sui mezzi, cioè sulle tecniche idonee al conseguimento dei risultati desiderati. Una tecnica è un modo di organizzare le risorse disponibili in rapporto agli scopi prefissati. Una considerazione scientifica della politica, perciò, comporta che si guardi ad essa come ad una tecnica di organizzazione delle 'risorse umane' utilizzata per conseguire determinati fini collettivi.¹⁶

Qualsiasi risultato politico deriva da una decisione di gruppo, qualunque sia la forma assunta da tale decisione (legge, linea politica di par-

¹² M. ALBERTINI, *I militanti e il Congresso*, «Europa federata», 1956, ora in ID., *Una rivoluzione pacifica*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 77-79.

¹³ M. ALBERTINI, *La nascita del popolo europeo* cit.

¹⁴ M. ALBERTINI, *Esame tecnico della lotta per l'Europa*, «Il Federalista», I, n. 2, 1959. Si tratta della rielaborazione di una serie di articoli scritti nel 1957 nel quadro della politica di formazione dei militanti del MFE. Il saggio è stato ripubblicato sulla stessa rivista nel n. 2 del 1989 (pp. 138-163). I numeri di pagina citati nel testo si riferiscono a questa ristampa.

¹⁵ *Ivi*, p. 162.

¹⁶ *Ivi*, pp. 138-139.

tito, politica di governo e via dicendo). Perciò, ogni decisione politica, per essere raggiunta, richiede un idoneo raggruppamento umano. Ad esempio, all'interno degli Stati, per risolvere i grandi problemi politici, esistono i partiti. Si tratta di associazioni di individui che organizzano il consenso richiamandosi ad un'ideologia e formulando una linea d'azione politica. Essi, pertanto, aggregano gli interessi ed i valori divergenti che esistono all'interno degli Stati. Poiché organizzano interessi nazionali possono produrre soltanto decisioni nazionali, attraverso i canali istituzionali esistenti in uno Stato (parlamento, governo). Essi esprimono i diversi punti di vista presenti all'interno dello spazio politico nazionale, non possono creare, né esprimere un punto di vista europeo. Infatti, rileva Albertini, costruire una comunità politica europea significa organizzare l'unità nella diversità: l'unità di un sistema costituzionale europeo nella diversità delle posizioni politiche ed ideologiche. I partiti, che sono organismi di parte, possono solo esprimere la diversità. Essi, quindi, potranno adeguatamente rappresentare i diversi orientamenti presenti all'interno del sistema politico europeo una volta che questo sarà costituito; ma non possono farsi carico della sua costituzione.¹⁷

Il compito di realizzare l'unità europea, per Albertini, può essere assunto solo da un movimento capace di aggregare tutte le idee, gli interessi e le aspirazioni che possono essere portate sul piano europeo. Questo movimento non deve avere la forma di un partito perché altrimenti non potrebbe rappresentare tutti gli interessi europei esistenti. Inoltre, deve essere strutturato su basi europee e non nazionali, altrimenti finirebbe per riprodurre la logica politica nazionale e per scendere a patti col confederalismo dei governi. È sulla base di simili principi, spiega Albertini, che è stato costituito il CPE, l'organismo, transpartitico e transnazionale, che organizza l'incipiente popolo europeo in funzione dell'obiettivo dell'unità europea, cercando di trasformare una realtà informe e per lo più inconsapevole come l'europeismo diffuso in un soggetto politico attivo.¹⁸

Il CPE, sostiene il federalista pavese, deve organizzare, intorno all'obiettivo della costituente europea, le tre categorie di sostenitori di un movimento politico: militanti, simpatizzanti, elettori. Infatti, spiega Albertini, esistono tre tipi di comportamento politico, che definiscono altrettanti gruppi umani. Innanzitutto, ci sono coloro che fanno della politica la propria attività principale e di un obiettivo politico il fine stesso della propria

¹⁷ *Ivi*, pp. 140-141.

¹⁸ *Ivi*, pp. 144-145.

vita. Costoro sono i militanti e costituiscono la struttura portante dei partiti e delle altre organizzazioni politiche. In secondo luogo, vi sono i simpatizzanti, cioè tutti quegli individui che non fanno della politica la propria attività principale, ma seguono le vicende politiche con un certo interesse e partecipano ad esse in modo non continuo ma significativo. Infine, ci sono gli elettori, la grande massa degli individui la cui partecipazione si limita al voto e che divengono politicamente attivi solo in circostanze eccezionali.¹⁹

Ognuna di queste categorie deve trovare, nell'ambito dell'azione del CPE, la sua adeguata collocazione. Del resto, spiega Albertini, il momento centrale della campagna è costituito dalle elezioni primarie e queste comportano:

a) individui che le organizzino e le forniscano di rivendicazioni politiche (i documenti di rivendicazione); b) individui che le sostengano con il loro prestigio, le loro idee, con offerte di denaro, entrando nelle liste, e via di seguito; c) individui che votino. Grosso modo ciò corrisponde all'impiego di militanti, di simpatizzanti, di cittadini comuni. Nella misura in cui si organizzano le elezioni del Congresso del popolo europeo, i tre comportamenti politici entrano in azione.²⁰

In questa ripartizione dei ruoli, dunque, assumono un rilievo fondamentale i militanti, che rappresentano la classe politica che guida gli Europei verso l'obiettivo dell'unificazione continentale ed elabora i nuovi valori da contrapporre a quelli nazionali. Ed Albertini sottolinea l'importanza di questa attività di elaborazione culturale: la formazione, attraverso un lavoro collettivo di ricerca, analisi e discussione, di un nuovo pensiero politico è necessaria per sostituire ai valori nazionali egemoni i valori europei. Per

¹⁹ *Ivi*, p. 145. Albertini riprende queste categorie da *La politica come professione* di Max Weber. Nel suo saggio, il sociologo tedesco parla di politici 'd'occasione' (gli elettori), politici 'dilettanti' (i simpatizzanti) e politici 'di professione' (i militanti). Cfr. M. WEBER, *La politica come professione*, in ID., *Il lavoro intellettuale come professione. Due saggi*, Torino, Einaudi, 1980, p. 56. La classificazione delle forme di comportamento politico viene ulteriormente sviluppata da Albertini nell'importante saggio del 1960 intitolato *Politica*, sia pure in un diverso contesto tematico: non più l'individuazione delle categorie di sostenitori di un movimento, ma l'analisi dei tipi di comportamento politico riscontrabili in una comunità politica. Nello scritto, egli distingue tre gruppi sociali sulla base del diverso grado di coscienza e di partecipazione politica: la classe politica; l'insieme di tutte quelle categorie che partecipano al processo politico solo per influenzare a proprio favore le decisioni della classe politica (forze economiche, sindacati, burocrazie, ecc.); la maggioranza dei cittadini, caratterizzata, in genere, da scarso interesse e scarsa partecipazione alle vicende politiche. Cfr. M. ALBERTINI, voce *Politica*, in *Grande dizionario enciclopedico*, Torino, Utet, 1960 (lo scritto compare anche sulla rivista «Il Federalista», II, n. 1, 1960 e in ID., *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1963). Sulla teoria della politica di Albertini cfr. anche F. TERANOVA cit., pp. 164-166.

²⁰ M. ALBERTINI, *Esame tecnico della lotta per l'Europa* cit., p. 145.

questo, occorre costituire un'organizzazione di studio da affiancare all'organizzazione di lotta politica vera e propria.²¹

L'approfondimento teorico, d'altro canto, è propedeutico alla definizione della linea politica del movimento, cioè l'insieme delle soluzioni che esso individua ai problemi emergenti nel contesto europeo. Ma questa linea politica non può essere concepita in astratto, ovvero solo in funzione della miglior soluzione possibile ai diversi problemi, in quanto deve mirare ad aggregare intorno a sé la più ampia maggioranza di interessi e punti di vista presenti nella società europea. Sotto tale profilo, assume un rilievo determinante il ruolo dei simpatizzanti. Come si è già visto, si tratta di persone per cui la politica, sebbene importante, non rappresenta l'occupazione principale. Pertanto, essi conosceranno bene il loro lavoro e solo in modo approssimativo l'attività politica. Ciò comporta, per Albertini, che tenderanno a valutare le scelte politiche soprattutto in funzione del loro interesse economico o del loro punto di vista professionale anziché dell'interesse generale. Così, ad esempio, se essi sono imprenditori, approveranno o avverseranno un provvedimento a seconda che esso favorisca l'espansione o la contrazione dell'attività produttiva; se sono operai lo valuteranno sotto il profilo della giustizia sociale; se sono intellettuali ne stimeranno la rispondenza alle esigenze della scienza e della cultura, e via dicendo.

Tutto ciò significa, conclude Albertini, che i simpatizzanti conoscono soprattutto l'aspetto dei problemi politici; assai meno bene l'aspetto della linea politica. Quest'ultima dovrà essere elaborata dai militanti tenendo conto delle esigenze e delle aspettative che emergono tra i simpatizzanti. La linea politica rappresenterà perciò la sintesi ed il compromesso tra le istanze, divergenti e talvolta conflittuali, dei simpatizzanti.

Per Albertini, insomma, la strategia politica federalista sarà in grado di aggregare i simpatizzanti soltanto nella misura in cui saprà collegarsi con i loro problemi. Emerge, così, l'importanza di uno strumento predisposto nell'ambito della campagna del CPE per dare espressione ai problemi dei cittadini europei: i cosiddetti 'documenti di protesta e di rivendicazione'.²² Si tratta di testi che analizzano i principali problemi socio-economici mettendone in luce soprattutto la natura europea, e dimostrando, così, che essi possono essere risolti solo nel contesto dell'unificazione politica del continente.²³

²¹ *Ivi*, pp. 151-152.

²² *Ivi*, pp. 153-157.

²³ Tra i documenti di protesta e rivendicazione, il più interessante è quello redatto dagli in-

Più complesso appare il problema della mobilitazione degli 'elettori', cioè di quei cittadini, generalmente non attivi sul piano politico, che costituiscono la maggioranza della popolazione europea. Secondo Albertini, quest'ultima categoria ha in genere un atteggiamento apatico verso la politica ed una scarsa conoscenza delle sue vicende. Tuttavia, questo è vero solo nelle fasi di stabilità del potere; perché quando invece si assiste a rivolgimenti politici e sociali, vi è incertezza sull'assetto del potere e lotta tra alternative nette, la sua partecipazione diviene intensa e diffusa. In simili frangenti, questa massa di persone non solo partecipa, ma decide anche chi dovrà detenere il potere. E, in genere, nota Albertini, non sceglie male, anche perché in questi casi la politica diviene molto semplice, trattandosi di optare tra alternative chiare e molto ben delineate. Pertanto, per mobilitare i cittadini comuni, è necessario condurli sul terreno delle grandi scelte politiche.²⁴

Ciò comporta, prosegue Albertini, l'esigenza di articolare la strategia federalista nei riguardi dell'opinione pubblica europea in due distinte fasi: la prima concerne una situazione, come quella attuale, in cui gli Stati nazionali sono deboli ma non ancora in crisi manifesta di potere; la seconda, invece, deve fronteggiare e risolvere in senso federalista tale crisi una volta che essa sia esplosa.

Nella prima fase, i federalisti si trovano ancora ad agire in un ambiente nazionale. Pertanto, per poter dar vita ad un vasto movimento europeo, essi devono prima creare un ambiente europeo, cioè un contesto in cui l'incentivo ad informarsi e ad agire per l'Europa si manifesta spontaneamente. Un simile obiettivo si realizza effettivamente con la campagna per il CPE, grazie alle elezioni primarie e ai seggi all'aperto: le elezioni propongono una scelta, un'alternativa chiara alla realtà nazionale; i seggi all'aperto consentono ai cittadini di essere informati sull'alternativa europea e di partecipare alla sua costruzione. Ovviamente, fa notare Albertini, tutto ciò ha un senso se le elezioni non si organizzano una volta sola, ma si ripetono periodica-

tellottuali di Torino nel 1957. Firmato da Mario Albertini, Norberto Bobbio, Giulio Cesoni, Gustavo Colonnetti, Paolo Greco, Geno Pampaloni, Piero Pieri e Silvio Romano, il testo affronta i temi dell'equilibrio mondiale, della questione economico-sociale e della scuola. Il documento è ora riprodotto in L. LEVI - S. PISTONE, *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, Angeli, 1973, pp. 240-250. In generale, su questi documenti, cfr. C. ROGNONI VERCELLI, *Il Congresso del popolo europeo, in I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Atti del Convegno internazionale, Genova, 5-6-7 novembre 1992, a cura di S. Pistone, Pavia, Università, 1996, pp. 381-382.

²⁴ M. ALBERTINI, *Esame tecnico della lotta per l'Europa* cit., pp. 157-159. Sul comportamento politico dei cittadini comuni, Albertini si sofferma anche nel già citato scritto *Politica*.

mente in modo da far incrementare il numero dei votanti. Tra una consultazione e l'altra, inoltre, le energie politiche suscitate con la campagna possono essere utilizzate per reclutare nuovi militanti e reperire nuovi appoggi, anche finanziari. A lunga scadenza l'obiettivo, dichiara Albertini, è l'egemonia dell'«europeismo diffuso».

Quando un simile risultato verrà conseguito, l'europeismo diventerà una forza politica adeguata ad affrontare efficacemente la crisi di potere degli stati nazionali e ad orientarne in senso federalista gli esiti. Albertini non dubita che questa crisi si produrrà in un futuro prossimo, dal momento che la contraddizione tra la dimensione nazionale del potere politico e quella sovranazionale dei problemi socio-economici, che si acuisce di giorno in giorno, non potrà che sfociare in un collasso dei poteri nazionali. In tal frangente, se esisterà un movimento federalista forte ed organizzato, esso sarà in grado di imporre ai governi nazionali, anche con il ricorso a strumenti di lotta come la disobbedienza civile, l'unica soluzione democratica alla crisi: la convocazione di un'Assemblea costituente incaricata di redigere la costituzione di uno Stato federale europeo.²⁵

Il successo dell'alternativa federalista nel corso della crisi dei poteri nazionali è garantita, argomenta Albertini, dalla rispondenza delle sue parole d'ordine agli stati d'animo ed alle esigenze oggettive delle masse. Infatti, quando il popolo riassume, come sempre avviene in una situazione di crisi, la sua capacità di scelta, non è più soggiogato dalla propaganda di chi detiene il potere, come nei momenti di stabilità politica. Al contrario, il suo consenso si aggrega spontaneamente intorno a coloro che conoscono meglio ed espongono in modo più veritiero i dati reali della situazione, anche se sono pochi e non dispongono di grandi mezzi di propaganda. Infatti,

nei casi di tal genere la massa torpida, impermeabile all'argomentazione politica, che solitamente la disdegna ed eleva a suoi eroi i canzonettisti, le dive, gli atleti, si sveglia. Migliaia di canali di comunicazione delle idee si aprono da soli. Certe immagini, certe parole d'ordine, quasi senza carta stampata e contro la carta stampata, arrivano dappertutto e formano una possente corrente d'opinione che travolge partiti ed idee considerati fino al giorno prima assolutamente stabili (l'ultimo caso forte è la rivoluzione ungherese, l'ultimo caso fiacco l'avvento al potere di de Gaulle). L'esempio limite è dato dalla rivoluzione russa. I bolscevichi erano pochissimi e praticamente privi di potere. Ma nella sconfitta militare il potere tradizionale stava sgretolandosi e Lenin seppe formulare le parole d'ordine (famosa «terra e pace») dello stato d'animo delle moltitudini.²⁶

²⁵ M. ALBERTINI, *Esame tecnico della lotta per l'Europa* cit., pp. 160-163.

²⁶ *Ivi*, pp. 159-160.

Certo è che l'ottimismo manifestato da Albertini sull'efficacia dell'azione politica organizzata nell'ambito del CPE, che lo porta a scrivere nel 1957 che gli Stati Uniti d'Europa sarebbero stati realizzati da lì a dieci anni,²⁷ non trova riscontro nella realtà, tanto che già all'inizio degli anni Sessanta la campagna può dirsi conclusa con un insuccesso. Come è noto, questa sconfitta induce Spinelli a constatare l'impraticabilità di una strategia fondata sulla costituzione di un movimento autonomo dalle forze politiche e dai governi nazionali.²⁸ D'altra parte, egli rivede profondamente il giudizio critico che aveva espresso sulle Comunità, in particolare sulla CEE, subito dopo la stipulazione dei Trattati di Roma. Inizialmente, la sua valutazione su questi organismi era estremamente negativa: le Comunità non erano altro che accordi di liberalizzazione parziale tra Stati desiderosi di rafforzare le proprie economie, di fronte alla crescente interdipendenza economica, che rendeva ormai inadeguate le dimensioni dei mercati nazionali. Esse non si fondavano su alcuna limitazione, neanche parziale, delle sovranità degli Stati e, perciò, non erano in grado di assicurare né un pieno sviluppo dell'integrazione economica né, tantomeno, un qualsiasi sbocco federale. L'integrazione fondata sul modello funzionalistico rappresentava perciò un approccio sbagliato al problema dell'unificazione europea: ad esso i federalisti dovevano contrapporre la battaglia per la convocazione dell'Assemblea costituente europea.²⁹

A distanza di pochi anni, il giudizio di Spinelli sulle Comunità muta considerevolmente. Egli riconosce il successo dell'integrazione comunitaria, che ha favorito lo sviluppo economico dei paesi europei e generato tra di essi una forte interdipendenza. Ormai il Mercato comune costituisce una realtà consolidata, dotata di istituzioni, strutture amministrative e procedure proprie, autonome dagli stati. Ma proprio il successo del metodo funzionalista fa emergere le sue contraddizioni. L'integrazione economica, progredendo, pone problemi sempre più rilevanti per la vita dei cittadini europei che non possono essere risolti dagli 'eurocrati', ma solo da un vero potere politico.³⁰

Inoltre, il consolidamento delle strutture comunitarie ha creato dei centri europei di potere, sottratti ai meccanismi di controllo democratico

²⁷ *Ivi*, p. 163.

²⁸ A. SPINELLI, *Diario europeo*, Bologna, Il Mulino, 1989, vol. I, p. 423 (25 giugno 1962).

²⁹ A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo* cit.; *Id.*, *Manifesto dei federalisti europei* cit., pp. 57-62. Sull'argomento cfr. anche S. PISTONE, *La critica del Movimento federalista europeo ai Trattati di Roma*, «Il Federalista», XXX, n. 1, 1988, pp. 19-26.

³⁰ A. SPINELLI, *Al di là del Mercato comune*, «Il Mulino», XI, n. 114, 1962, pp. 362-367; *Id.*, *Rapporto sull'Europa*, Milano, Comunità, 1965.

esistenti a livello nazionale e non assoggettati ad alcun controllo democratico a livello europeo. Perciò, i federalisti non devono più opporsi allo sviluppo dell'integrazione comunitaria ma devono, invece, lavorare al suo interno per realizzare un vero potere politico europeo, democratico e federale. Con le parole di Spinelli, occorre 'democratizzare le Comunità'. A tale scopo, essi devono cercare una collaborazione con quelle forze politiche nazionali, democratiche e socialiste, che sono interessate ad uno sviluppo democratico e progressista delle Comunità, anche per opporsi a de Gaulle e al suo progetto autoritario, nazionalista e confederale di 'Europa delle Patrie'.³¹

Albertini non condivide la svolta politica di Spinelli e rimane fedele alla linea fondata sul coinvolgimento diretto della popolazione europea nella lotta per l'unificazione continentale. Innanzitutto, il federalista pavese non crede che la sconfitta del CPE abbia dimostrato l'impraticabilità della via dell'azione autonoma e che occorra, pertanto, optare per una collaborazione con le forze politiche nazionali. In realtà, l'errore di fondo della strategia politica del CPE è consistito proprio in un'eccessiva fiducia riposta nelle forze nazionali. Chiedere il voto ai cittadini per poi premere sui deputati perché sostengano in Parlamento la Costituente europea, infatti, equivale a diffondere il messaggio che l'Europa la faranno, se ben indirizzati, i partiti. Ma quali strumenti di pressione potevano utilizzare i federalisti nei confronti dei deputati inadempienti? Non certo quello della denuncia ai loro elettori nel corso delle campagne elettorali. Una pressione di questo tipo presupponeva, infatti, per essere efficace, l'esistenza di una forte coscienza europeista nei cittadini, cioè di quel 'popolo europeo' che l'azione per il CPE avrebbe invece dovuto creare. D'altra parte, l'obiettivo di mobilitare vaste forze popolari intorno al progetto federalista non è stato raggiunto: si sono consolidate le forze federaliste laddove già esistevano ma non se ne sono create delle nuove.

Che fare, allora? La soluzione non può certo essere quella di appoggiarsi sulle forze politiche nazionali, ostili all'unità europea perché la percepiscono come una minaccia al proprio potere. Occorre, al contrario: rafforzare l'autonomia dell'organizzazione; sottrarla ai condizionamenti nazionali dandole una struttura veramente europea; rilanciare in modo adeguato

³¹ A. SPINELLI, *Un'iniziativa italiana per l'Europa. Democratizzare le Comunità*, «Quaderni del CIDE», n. 1, 1964, pp. 13-26. Ora in *Id.*, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa* cit., pp. 167-180.

l'azione per egemonizzare e mobilitare l'«europeismo diffuso» nell'opinione pubblica del continente.³²

Albertini non condivide nemmeno la revisione del giudizio critico di Spinelli sulle Comunità. Secondo il federalista pavese, persino la più avanzata fra di esse, la CEE, è strutturalmente inadatta a generare un potere politico europeo. Essa, infatti, non è altro che una confederazione, cioè un'alleanza fra stati, ognuno dei quali conserva intatta la propria sovranità. Appare, pertanto, infondata l'opinione di coloro che sostengono che la CEE evolverà naturalmente verso una forma di potere federale europeo. Per quanto possa progredire l'integrazione tra i partners comunitari, una confederazione non potrà mai divenire una federazione attraverso un semplice processo evolutivo. Ciò perché il passaggio dalla confederazione alla federazione richiede un salto di qualità che i governi nazionali, da soli, non sono certo disposti a compiere: il trasferimento della sovranità dagli Stati alla Federazione europea.³³

Perciò l'unità europea non può scaturire dalle istituzioni comunitarie, ma solo dalla crisi di potere degli Stati nazionali. Come si è già visto, per Albertini, affinché questa crisi sia trasformata in una situazione rivoluzionaria, occorre organizzare la mobilitazione e la politicizzazione del popolo europeo, che, del resto, costituisce l'unica fonte democratica di legittimazione del potere politico europeo. È perciò necessario dar vita ad una campagna che consenta la partecipazione dei cittadini al processo di unificazione e, nel contempo, sia in grado di ottenere il riconoscimento del potere costituente del popolo europeo.³⁴

Questa è la linea politica che Albertini persegue effettivamente nel corso degli anni Sessanta, quando assume la guida del MFE, da cui Spinelli si è ormai allontanato per attuare la sua strategia di riavvicinamento alle forze nazionali democratiche e di sinistra.³⁵ In termini operativi, tale linea si tra-

³² M. ALBERTINI, *Lettera ad Altiero Spinelli*, 4 dicembre 1960, conservata presso l'ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO DI FIRENZE, Archivi storici delle Comunità europee, Fondo Spinelli, dossier AS 108. I contenuti della lettera sono in gran parte ripresi in un altro scritto di ALBERTINI, *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo*, pubblicato su «Il Federalista», III, n. 5, 1961, pp. 226-245.

³³ M. ALBERTINI, *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo* cit.; ID., *Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo*, «Il Federalista», III, n. 2, 1961 (ora in ID., *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, Ed. Il Federalista, 1965); ID., *L'Europe des Etats, l'Europe du Marché commun et l'Europe du peuple fédéral européen*, «Il Federalista», IV, n. 3, 1962.

³⁴ M. ALBERTINI, *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo* cit., pp. 227-233.

³⁵ Sul passaggio della leadership del MFE da Spinelli ad Albertini cfr. S. PISTONE, *I movimenti per l'unità europea in Italia, in I movimenti per l'unità europea 1954-1969* cit., in particolare pp. 36-45.

duce nel Censimento volontario del popolo federale europeo, la campagna che il federalista pavese lancia, insieme ai suoi compagni di 'Autonomia federalista',³⁶ nel 1963. Il Censimento consiste in una raccolta di adesioni alla Federazione europea tra i cittadini, che sono invitati a sottoscrivere una scheda contenente le ragioni della lotta per l'Europa.³⁷

Albertini spiega dettagliatamente il significato dell'iniziativa e quello del nome che le è stato attribuito. Nel contesto europeo, egli sottolinea, non è possibile, attraverso il voto, sostenere la politica europea di un determinato schieramento politico. L'unico atto che si può compiere per esprimere il proprio europeismo è dichiararsi a favore dell'unità europea. Il Censimento organizza questa possibilità, e consente, così, ai cittadini di sentirsi parte attiva ed integrante della comunità politica europea che si sta formando (non ci si sente membri di una comunità politica che quando si ha diritto di voto al suo interno). In altre parole, attraverso la partecipazione al Censimento, i cittadini cominciano a percepire una nuova identità politico-culturale europea e a comprendere che nell'Europa unita godranno di una cittadinanza piena (in questo, del resto, nota Albertini, sta il significato più profondo dell'integrazione europea).

Alla luce di tutto ciò, si comprende anche il senso del nome che è stato attribuito alla campagna: 'censimento' per evidenziare, adoperando un termine che designa un'operazione compiuta solitamente dagli Stati, che il processo di integrazione europea deve concludersi con la fondazione di uno Stato europeo; 'volontario' per rimarcare che tale Stato può nascere solo grazie alla volontà e all'impegno dei cittadini; del 'popolo federale europeo', perché quando nascerà lo Stato nascerà anche il popolo (i cittadini europei costituiscono un popolo in formazione). Non si tratterà, d'altra parte, di un popolo nazionale, ma di un popolo federale, composto da una pluralità di nazioni.

Notevoli sono le aspettative che Albertini ed i suoi compagni nutrono sugli esiti della campagna. Essi prevedono, infatti, che, entro il 1966, le

³⁶ 'Autonomia federalista' è la corrente che Albertini ed i suoi seguaci fondano, nell'ambito del MFE, nel 1962. Sulle basi teoriche di questa corrente cfr. S. PISTONE, *Che cos'è il federalismo autonomo*, «Popolo europeo», VII, n. 3, 1964, pp. 3-4.

³⁷ Sulla presentazione della campagna, avvenuta nel corso del Comitato centrale del MFE del 16-17 febbraio 1963, cfr. «Giornale del censimento», n. 1, 1965. L'impostazione della campagna e le sue finalità sono illustrate fondamentalmente nel documento di 'AUTONOMIA FEDERALISTA', *Notre programme d'action jusqu'à la fondation de la Fédération Européenne*, «Le Fédéraliste», VI, n. 1, 1964, pp. 1-4, e nello scritto di ALBERTINI, *Le recensement volontaire du peuple fédéral européen*, «Le Fédéraliste», VIII, n. 1, 1966, pp. 44-50 e «Giornale del censimento», n. 3, 1966, p. 3.

adesioni raccolte attraverso il Censimento consentiranno ad 'Autonomia federalista' di conquistare la maggioranza del MFE-supernazionale e di acquisire una straordinaria forza di attrazione nei riguardi dell' 'europeismo organizzato' (l'insieme dei movimenti europeistici) e dell' 'europeismo organizzabile' (l'insieme di quei movimenti politici e sociali che, pur agendo nel contesto nazionale, guardano con interesse alla dimensione europea). Questa forza potrà essere utilizzata per realizzare l'unificazione dei movimenti europeisti, moltiplicandone così la capacità di organizzare e mobilitare le risorse disponibili nella lotta per l'unità europea. Nel contempo, i cittadini europei, grazie all'esperienza del Censimento ed alla forza acquisita dall'organismo che li rappresenta (il movimento federalista), cominceranno a comprendere di poter intervenire direttamente nel processo di integrazione europea, anzi di avere il diritto democratico di compiere le scelte fondamentali nei momenti decisivi di questo processo.

In tal modo, verranno acquisite le due componenti fondamentali di un movimento federalista capace di svolgere un ruolo decisivo nel processo di unificazione del continente: un gruppo di militanti federalisti agguerriti e consapevoli della loro funzione di avanguardia del popolo europeo; un legame organico di questa avanguardia, attraverso il Censimento, con la popolazione. In un simile contesto, sarà allora possibile riproporre, a partire dal 1968, l'elezione del Congresso del popolo europeo, organismo destinato a giocare un ruolo fondamentale quando la crisi degli Stati nazionali giungerà alla sua fase finale. In quel frangente, forte della capacità di rappresentare i sentimenti europeisti della maggioranza dei cittadini, esso potrà chiedere ai governi la convocazione, a suffragio universale, di un'Assemblea costituente europea.

Secondo Albertini, la crisi definitiva degli Stati nazionali, un vero e proprio collasso di poteri, si verificherà alla fine degli anni Sessanta, allorché alcune scadenze della politica europea metteranno i governi di fronte a problemi che non potranno né eludere, né risolvere sul piano nazionale. Infatti, nel 1969, la fine del periodo transitorio del Mercato comune porrà il problema di una politica economica e monetaria europea; d'altro canto, la scadenza del Patto Atlantico, nello stesso anno, condurrà alla revisione delle condizioni della difesa europea. Si tratta di problemi che non possono essere risolti che da un governo europeo. Perciò, a quel punto, i governi nazionali si ritroveranno di colpo senza potere e non avranno altra via di uscita democratica alla crisi che la costituzione di uno Stato europeo. Non dimeno, essi cercheranno di opporsi ad una simile evoluzione, che porrebbe fine alle loro prerogative. In questa situazione, spiega Albertini, entreranno in scena i federalisti, che forti della mobilitazione realizzata con il

Censimento, saranno in grado di riunire intorno al CPE tutta la popolazione europea. In tal modo, ricorrendo anche ad adeguate forme di azione popolare, come la disobbedienza civile, essi potranno costringere i governi nazionali ad accedere alla soluzione europea.³⁸

Tuttavia, la situazione non evolve nel modo che Albertini aveva previsto e, soprattutto, auspicato. Gli Stati nazionali non entrano in crisi e le istituzioni comunitarie si rafforzano. Nella seconda metà degli anni Sessanta, entra in crisi, invece, la strategia del MFE, dal momento che la campagna per il Censimento, nonostante l'abnegazione con cui è condotta, ha un esito decisamente fallimentare. Nel contempo, Albertini, come già qualche anno prima Spinelli, è costretto a riconoscere che, a dispetto delle previsioni, la CEE si è consolidata, divenendo un'importante realtà economica supportata da un vasto ed efficace apparato amministrativo. Pertanto, il processo di integrazione comunitaria è ormai irreversibile e non ha senso continuare ad opporsi ad esso. Al contrario, occorre portare l'azione politica al suo interno per orientarne in senso federalista gli ulteriori sviluppi.³⁹

Per comprendere come deve essere impostata questa azione del MFE nell'ambito comunitario, bisogna innanzitutto considerare che l'integrazione europea, così come è stata concepita fin dalle origini, cioè secondo il progetto funzionalista, alberga un vizio strutturale che ne pregiudica l'evoluzione. Alla fine della seconda guerra mondiale, gli Stati nazionali, anziché dar vita ad un potere federale europeo, mediante la convocazione di un'assemblea costituente, hanno imboccato la strada dell'integrazione economica senza controllo democratico. Perciò, l'Europa, priva della forza democratica derivante dal suffragio popolare, appare oggi palesemente inadeguata alla realtà che deve fronteggiare: non può far valere il peso della sua volontà democratica nella politica mondiale e deve, quindi, continuare a subire lo strapotere di USA e URSS; non è in grado di opporsi al riemergente nazionalismo; non riesce nemmeno a completare l'unione economica.⁴⁰

³⁸ Sulla crisi di potere degli Stati nazionali e sul ruolo svolto in essa dai federalisti cfr., oltre ai testi citati sul «Censimento», M. ALBERTINI, *La stratégie de la lutte pour l'Europe*, «Le Fédéraliste», VIII, n. 2-3-4, 1966, pp. 154-167.

³⁹ M. ALBERTINI, *Una discussione sulla possibilità di fondare la Federazione europea*, «Giornale del censimento», n. 9-10, 1966, pp. 1-2; ID., *Un Plan d'action à moyen terme*, «Le Fédéraliste», IX, n. 2-3, 1967, pp. 141-147 e «Federalismo europeo», n. 7-8, 1967, pp. 1-2; ID., *La voie magistrale de l'Europe*, «Il Federalista», IX, n. 2-3, 1967, pp. 147-150 e «Federalismo europeo», n. 9, 1967, p. 1.

⁴⁰ M. ALBERTINI, *La voie magistrale de l'Europe* cit.

Pertanto, continua Albertini, l'integrazione europea, per progredire ulteriormente, necessita ormai, tanto sul piano economico quanto sul piano politico, di un vero e proprio salto di qualità: la creazione democratica di un potere federale, per mezzo della convocazione di un'assemblea costituente. Ma qual è il percorso che può condurre ad un simile risultato? Per rispondere a questa domanda, Albertini fa proprio un insegnamento di Jean Monnet: la lotta per l'unità europea richiede l'identificazione di obiettivi che siano, oltre che realizzabili, strategici, nel senso che una volta conseguiti cambino la situazione in modo nettamente favorevole, aprendo così nuovi sbocchi all'azione politica.⁴¹

Il federalista pavese ritiene di poter individuare un simile obiettivo strategico in quell'elezione diretta del Parlamento europeo che in precedenza aveva sempre rifiutato, ritenendo che l'elezione di un parlamento privo di poteri rappresentasse non solo un atto inutile, ma persino un inganno nei confronti dei cittadini ed un insulto ai principi democratici.⁴² Ora, invece, alla luce dell'evoluzione del quadro comunitario, si convince che la battaglia per l'elezione europea costituisca il modo più efficace per inserire l'istanza federalista nel processo di integrazione del continente. Ciò perché con le elezioni europee i partiti saranno costretti a strutturarsi su base europea ed organizzare il consenso popolare al medesimo livello. A quel punto, perciò, nascerà un primo abbozzo di potere europeo e sarà interesse degli stessi partiti, non meno che dei cittadini, aprire una fase costituente, in modo da dotare la nuova realtà politica di un adeguato assetto istituzionale.

Naturalmente, Albertini non ignora che l'opposizione strenua di de Gaulle impedisce di pensare ad un'elezione estesa a tutta la Comunità. Nondimeno, egli ritiene che si possa cominciare ad attuare l'elezione diretta 'unilaterale' dei rappresentanti dell'Italia, il paese nel quale le condizioni politiche appaiono più favorevoli all'adozione di questa decisione. Se tale passo dovesse essere compiuto dall'Italia, gli altri Stati non potrebbero che seguirne l'esempio. Non sarà infatti più possibile, per governi che necessitano della legittimazione democratica, negare ai loro cittadini il diritto

⁴¹ Cfr. J. MONNET, *Memorandum del 3 maggio 1950*, trasmesso il 4 maggio al presidente del Consiglio Georges Bidault e al ministro degli Esteri Robert Schuman, è stato pubblicato il 9 maggio 1970 da «Le Monde». Lo scritto è riprodotto anche in M. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 273-278. Sull'avvicinamento di Albertini alla linea strategica di Monnet cfr. M. ALBERTINI, *Aspects politiques de l'unification monétaire*, «Le Fédéraliste», XIII, n. 1, 1971, pp. 39-51.

⁴² M. ALBERTINI, *Le elezioni europee degli europeisti*, «Il Federalista», II, n. 2, 1960, pp. 116-119; Id., *Quattro banalità e una conclusione sul Vertice europeo* cit.

di eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo, una volta che questo diritto sarà stato riconosciuto ai cittadini di un altro Stato membro della Comunità.⁴³

Sulla base della nuova impostazione teorica di Albertini, nel 1968 il MFE dà inizio alla campagna per l'elezione diretta del Parlamento europeo. Il primo atto di questa nuova battaglia è costituito da una raccolta di firme per un progetto di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta unilaterale dei delegati italiani al Parlamento europeo (progetto poi presentato al Senato nel 1969). Dopo l'elezione alla Presidenza dell'Unione europea dei federalisti, avvenuta al Congresso di Bruxelles dell'aprile 1975,⁴⁴ Albertini lancia, anche nell'ambito di questa organizzazione, la campagna per l'elezione diretta del Parlamento europeo. Del resto, il Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 ha deciso che queste elezioni avranno luogo entro il 1978. Di conseguenza, i federalisti devono attivarsi per costringere i governi a mantenere fede agli impegni assunti, anche perché, sostiene Albertini, esiste nell'opinione pubblica dei paesi comunitari un largo consenso alle elezioni europee.⁴⁵

La decisione di Parigi, secondo il federalista pavese, è importante per due ragioni. Un parlamento eletto dai cittadini avrà la forza e l'autorità per realizzare una trasformazione in senso federale della Comunità, cioè per creare un governo democratico europeo. Quindi, con l'elezione europea, ha inizio la fase politico-costituzionale dell'integrazione continentale.⁴⁶ Ma, oltre a ciò, l'elezione del Parlamento europeo rappresenta la prima espressione di un nuovo fattore politico popolare: il popolo europeo. Infatti, il diritto di voto è il tratto distintivo dell'esistenza di un popolo democratico; perciò, con l'elezione europea, il popolo europeo acquista un'esistenza politica (e non solo più sociologica, in quanto 'europeismo diffuso').⁴⁷

⁴³ M. ALBERTINI, *Un Plan d'action à moyen terme* cit.; ID., *La voie magistrale de l'Europe* cit.

⁴⁴ Sull'elezione di Albertini alla Presidenza dell'UEF cfr. «L'Unità europea», n. 15, 1975.

⁴⁵ M. ALBERTINI, *Lettera a Van Schendel*, 23 settembre 1975, conservata presso l'ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO DI FIRENZE, Archivi storici delle Comunità europee, Fondo UEF-624, Dossier Albertini.

⁴⁶ M. ALBERTINI, *Lettera al Presidente di turno del Consiglio europeo*, luglio 1976 (inviata anche a Spinelli il 16 luglio), Fondo Spinelli cit., dossier AS 256. I contenuti della lettera sono ripresi dall'autore nello scritto *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo*, «Il Federalista», XVIII, n. 4, 1976, pp. 200-212.

⁴⁷ M. ALBERTINI, *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in M. ALBERTINI - A. CHITI-BATELLI - G. PETRILLI, *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1973; ID., *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo* cit.

Questa introduzione dell'elemento popolare nel processo di integrazione europea, a giudizio di Albertini, consente ormai di parlare di evoluzione in senso federale della Comunità. Infatti, spiega l'autore lombardo,

storicamente il passaggio dal sistema confederale a quello federale è avvenuto proprio su questa base: il voto non solo in ciascuno Stato, ma anche nell'associazione come un insieme. La prima costituzione federale della storia, quella nord-americana, è stata modellata sul voto, attribuendo ad esso sia il compito della coesione dell'insieme (con la rappresentanza diretta del popolo dell'Unione nella camera bassa), sia quello della garanzia dell'indipendenza, definita ed assicurata dal diritto, degli Stati membri (con la rappresentanza paritetica degli Stati nella camera alta).⁴⁸

Quindi, con il voto popolare, la Comunità europea acquista una capacità d'azione paragonabile a quella di uno Stato, sia pure ad uno stadio embrionale, dal momento che il Parlamento europeo è in grado di esprimere l'orientamento dei cittadini e di creare un rapporto diretto tra gli elettori e l'esecutivo. In altri termini, l'elezione europea dà vita e forma ad una nuova comunità politica, dotata di una propria volontà e capacità d'azione. Naturalmente, la piena esplicazione di una simile volontà politica presuppone la costituzione di un governo europeo; ma Albertini è convinto che ciò costituisca lo sbocco inevitabile del processo politico innescato dall'introduzione dell'elezione europea. Infatti, spiega, dato il contesto democratico in cui agiscono i governi europei, non è pensabile che il diritto di voto europeo venga revocato dopo essere stato riconosciuto. Ma non è pensabile nemmeno convocare regolarmente alle urne gli elettori senza istituire un governo europeo.⁴⁹

Insomma, il conseguimento dell'elezione europea è un risultato importante non solo perché investe il Parlamento europeo di una legittimazione che gli consente di operare efficacemente per le riforme democratiche della Comunità, ma anche perché costituisce un passo fondamentale nel processo di costruzione del popolo europeo. Si può dire che, per Albertini, questa elezione non è solo il primo atto costituente dello Stato europeo, ma anche del popolo europeo come realtà politica. Già con la prima elezione europea, e poi ancor più con quelle successive, nota l'autore pavese, i partiti saranno costretti a darsi strutture e programmi europei; il dibattito elettorale

⁴⁸ M. ALBERTINI, *La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?*, «Il Federalista», XXI, n. 3-4, 1979, p. 179. Sul tema cfr. anche ID., *Rapporto al Comitato federale UEF del 21-22 giugno 1975*, «Il Federalista», XVII, n. 4, 1975, pp. 235-241.

⁴⁹ M. ALBERTINI, *Rapporto al Comitato federale UEF del 21-22 giugno 1975* cit.; ID., *Rapporto al Comitato federale UEF del 29-30 novembre 1975*, «Il Federalista», XVII, n. 4, 1975; ID., *La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?* cit.

affronterà i problemi politici, economici e sociali in un'ottica europea. Si formeranno, cioè, un'opinione pubblica ed un quadro politico europei.⁵⁰ Ed Albertini non manca di sottolineare la necessità che, in un simile contesto, venga adottata una 'Carta dei diritti dei cittadini della Comunità europea', che preveda non solo i diritti classici dei cittadini, ma anche i diritti alla pace, alla salvaguardia dell'ambiente e all'autonomia dei piccoli gruppi, territoriali e sociali, nei quali si svolge la vita quotidiana.⁵¹

Quest'embrione di comunità politica europea, destinato a nascere in conseguenza del voto popolare, prefigura quel popolo della futura Federazione europea, sui cui caratteri Albertini si sofferma in alcuni scritti. Innanzitutto, l'autore chiarisce che il popolo europeo non potrà mai essere un popolo nazionale. Infatti, occorre tener presente che il contesto storico in cui si costituirà lo Stato europeo sarà molto diverso da quello in cui sono sorti gli Stati nazionali. Per questa ragione, se è stato possibile agli Stati nazionali realizzare una totale omogeneizzazione delle comunità minori esistenti al loro interno, unificando i costumi ed imponendo un'unica lingua entro il proprio raggio d'azione, nulla di simile potrà essere attuato a livello europeo. Gli apparati nazionali di potere sono riusciti, ad esempio, ad imporre l'italiano come lingua nazionale a partire dal fiorentino, o il francese a partire dall'idioma parlato nella regione parigina. Ma proprio l'efficacia di quest'opera di unificazione linguistica a livello nazionale renderà impossibile ai nuovi centri di potere europei imporre una lingua unica ai cittadini del continente, impedendo agli Italiani di continuare a parlare l'italiano, ai Francesi di parlare il francese e via dicendo. A maggior ragione, è impensabile un'omologazione dei costumi e dei comportamenti a livello europeo.⁵²

Il popolo europeo sarà perciò un popolo di nazioni, federale e pluralista, caratterizzato da una pluralità di appartenenze linguistiche e culturali unite da una comune cultura politica. Questa cultura politica unitaria è data dal riferimento ai valori di libertà, eguaglianza, giustizia sociale e pace. Si tratta di valori che per loro stessa natura hanno una valenza universalistica, in quanto non si realizzano pienamente che quando sono estesi a tutti.⁵³

⁵⁰ M. ALBERTINI, *Rapporto al Comitato federale UEF del 21-22 giugno 1975* cit.; ID., *Rapporto al Comitato federale UEF del 29-30 novembre 1975* cit.

⁵¹ *Ivi*, p. 250.

⁵² M. ALBERTINI, *Le service militaire obligatoire et l'objection de conscience dans la perspective d'une Europe fédérale*, «Le Fédéraliste», XIII, n. 3-4, 1971, pp. 124-131; ID., *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo* cit.

⁵³ M. ALBERTINI, *Idea nazionale e ideali di unità supnazionali in Italia dal 1815 al 1918*, in

Pertanto, un popolo europeo fondato su simili valori non può che essere una realtà aperta, in grado di accogliere sempre nuovi soggetti, da qualunque cultura provengano. Esso ha così una vocazione cosmopolitica che ben si attaglia al carattere universalistico del progetto federalista. Non a caso, Albertini sostiene che l'essenza dell'identità europea sta proprio nella volontà del cittadino europeo di superare questa sua condizione per divenire, semplicemente, cittadino del mondo.⁵⁴

Albertini identifica così la cultura europea con il retaggio universalistico delle grandi ideologie di derivazione illuminista (liberalismo, democrazia, socialismo), ovvero con i valori di libertà, eguaglianza e giustizia sociale. Questi valori sono l'espressione più pregnante di quella civiltà europea che, formatasi a partire dal mondo greco-romano e cristiano, ha sempre unito gli abitanti del continente (sul piano della cultura, del diritto, della religione, della scienza, dei costumi), sebbene negli ultimi due secoli sia stata in gran parte oscurata dall'emergere del principio nazionale.⁵⁵

A libertà, eguaglianza e giustizia sociale, il federalismo aggiunge il valore della pace. Infatti, la cultura nazionale, asserisce in modo molto categorico Albertini, è la cultura della guerra, cioè la cultura della divisione politica del genere umano, che ha prodotto la ragion di Stato ed il razzismo.

Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia, Milano, Marzorati, 1961, p. 719; ID., *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo* cit.

⁵⁴ M. ALBERTINI, *L'identità europea*, «Il Federalista», XIX, n. 2, 1977. Ora anche in ID., *Il federalismo. Antologia e definizioni* cit.

⁵⁵ M. ALBERTINI, *Esame tecnico della lotta per l'Europa* cit., pp. 141-144; ID., *Per un uso controllato della terminologia nazionale e supranazionale*, «Il Federalista», III, n. 1, 1961, p. 12; ID., *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo* cit.; ID., *L'identità europea* cit. Solo per inciso, vorrei qui rilevare le affinità riscontrabili fra la prospettiva albertiniana e le posizioni di Jürgen Habermas e Dominique Rousseau. L'idea della convivenza di una pluralità di identità culturali che condividono un insieme di valori politici e costituzionali presenta analogie con la concezione di Habermas. Secondo il filosofo tedesco, in una comunità democratica, non deve necessariamente esserci coincidenza tra comunità etnica ('*ethnos*') e comunità politica ('*demos*'): una pluralità di gruppi etnici può anche convivere all'interno di un'unica comunità politica; l'importante è che tutti i cittadini condividano un nucleo fondamentale di valori politici e costituzionali. La credenza in questo insieme di valori, attinenti essenzialmente ai principi fondanti, alle regole e alle procedure della democrazia, è definita da Habermas 'patriottismo costituzionale'. Oggi, avverte l'autore, lo sviluppo dell'integrazione europea può determinare la nascita di una sfera pubblica europea, in cui diverse tradizioni nazionali convivano nell'ambito di un 'patriottismo costituzionale europeo'. Una sintetica ma efficace esposizione di queste tesi è svolta da Habermas nel saggio *Cittadinanza e identità nazionale*, «Micromega», n. 5, 1991, pp. 123-146. Non diversamente da Albertini, il costituzionalista francese Dominique Rousseau evidenzia l'esistenza di un insieme di valori politici e di principi costituzionali condivisi da tutti gli Europei. Questo 'patrimonio costituzionale europeo' rappresenta un elemento costitutivo dell'identità europea e la base per la convivenza delle diverse identità nazionali del continente. Cfr. D. ROUSSEAU, *Il patrimonio costituzionale europeo condizione di un diritto costituzionale europeo*, «Il Federalista», XXXIX, n. 2, 1997, pp. 55-66.

Ad essa il federalismo contrappone la cultura del superamento della divisione politica dell'umanità, cioè la cultura della pace. Perciò, il processo di unificazione europea, conducendo al superamento del mito della nazione proprio nella parte del mondo in cui esso ha avuto origine e si è radicato in modo più profondo, darà un contributo fondamentale allo sviluppo della cultura della pace in tutto il mondo. È questo, per Albertini, il senso della 'rivoluzione europea'.⁵⁶

Ma, tornando all'azione politica, resta il problema di come giungere alla Federazione europea. La speranza di Albertini che il Parlamento europeo assuma un ruolo costituente all'interno della CEE sembra concretizzarsi negli anni Ottanta, allorché l'assemblea di Strasburgo approva e sostiene di fronte ai governi nazionali il progetto di trattato di Unione europea elaborato da Spinelli e dagli altri parlamentari europei riuniti nel 'club del coccodrillo'.⁵⁷ Il federalista pavese sostiene immediatamente l'iniziativa spinelliana, che mira a dare un governo alla Comunità europea. Infatti, argomenta Albertini, ci sono almeno due ragioni che rendono indispensabile la costituzione di un governo europeo: in primo luogo, è inaccettabile, da un punto di vista democratico, che gli Europei votino ma non possano scegliere una politica europea, perché le decisioni finali spettano ad un organismo intergovernativo come il Consiglio; inoltre, senza un governo, la Comunità non può svolgere tutte quelle funzioni per le quali gli Stati nazionali sono ormai palesemente inadeguati, a cominciare dalla politica monetaria. Pertanto, è giusto, ed anzi necessario, che il Parlamento europeo, organo rappresentativo dei cittadini del continente, elabori un progetto di costituzione e che questo, dopo un'ampia discussione nell'opinione pubblica, sia approvato dai parlamenti nazionali o da referendum popolari.⁵⁸

Per queste ragioni, Albertini prospetta tutta una serie di iniziative che il MFE e l'UEF possono assumere a sostegno del progetto spinelliano: una petizione popolare al Parlamento europeo per sensibilizzare l'opinione

⁵⁶ Tra gli scritti di Albertini su questo tema, oltre al già citato *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, cfr. in particolare *Cultura della pace e cultura della guerra*, «Il Federalista», XXVI, n. 1, 1984, pp. 10-32 (con il titolo *Il problema della pace*, il saggio è stato ripubblicato nel volume *I. Kant. La pace, la ragione, la storia*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 62-96). Cfr. inoltre, F. TERRANOVA cit., pp. 51-76.

⁵⁷ Predisposto da Spinelli all'inizio degli anni Ottanta, il progetto viene approvato dal Parlamento Europeo il 14 febbraio 1984. Cfr. L. LEVI - U. MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, Celid, 1994, pp. 229-238 e 248-253, dove il testo del progetto è parzialmente riprodotto.

⁵⁸ M. ALBERTINI, *Rapporto al Comitato federale UEF del 29-30 novembre 1980*, «Il Federalista», XXII, n. 4, 1980, pp. 275-281.

pubblica al tema;⁵⁹ la costituzione, a livello di collegi elettorali, di centri di studio e discussione, composti da parlamentari europei del collegio e federalisti, con il compito di inviare delegazioni, suggerimenti e mozioni al Parlamento europeo; la partecipazione elettorale alla seconda elezione europea, in modo che gli elettori possano sostenere il progetto anche nel caso di mancato impegno dei partiti; l'uso della disobbedienza civile per vincere l'eventuale reticenza dei governi nazionali sul progetto.⁶⁰

La linea albertiniana di piena adesione al progetto Spinelli incontra un ampio consenso al XII Congresso del MFE, svoltosi a Cagliari nel 1984, dove viene decisa la più importante iniziativa della campagna: la manifestazione di piazza da tenere a Milano il 29 giugno 1985, in occasione del Consiglio europeo che deve decidere sull'adozione del progetto.⁶¹ Il successo della manifestazione (100.000 partecipanti) non è però sufficiente a convincere i governi europei, i quali, anziché il Trattato di Unione europea, approvano, nel 1986, il ben più riduttivo Atto unico europeo.

Spinelli, dopo aver stigmatizzato come antidemocratico il rigetto di un progetto approvato dal Parlamento europeo, lancia una nuova iniziativa: un referendum consultivo, da associare alle elezioni europee del 1989, per l'attribuzione di un mandato costituente al Parlamento europeo.⁶² Dopo la morte di Spinelli (maggio 1986), spetta al MFE di Albertini dar seguito all'iniziativa, almeno in Italia. I federalisti promuovono nel 1988 una raccolta di firme per la presentazione di un progetto di legge d'iniziativa popolare per l'indizione della consultazione. Il progetto è approvato all'unanimità dalle due Camere ed al referendum, che si svolge nel giugno del 1989, l'88% degli elettori si esprime a favore dell'attribuzione del mandato costituente al Parlamento europeo.⁶³ È questa l'ultima battaglia politica di Albertini. Negli anni Novanta, infatti, il suo attivismo politico si affievolisce notevolmente, anche per il peggioramento delle condizioni di salute.

In conclusione, nell'opera di Albertini, emergono due aspetti del popolo europeo. Da una parte, in quanto comunità politica costituita, esso rappresenta l'obiettivo della lotta federalista per l'unità europea. Ma dall'altra,

⁵⁹ *Ivi*, p. 280.

⁶⁰ M. ALBERTINI, *Il Parlamento europeo ha aperto la via alla riforma della Comunità*, «L'Unità europea», n. 89-90, 1981.

⁶¹ Cfr. MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO, *Unione europea subito*, Pavia, Libera Associazione «Il Federalista», 1984.

⁶² Cfr. A. SPINELLI, *Discorsi al Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 368-381.

⁶³ Cfr. L. LEVI - U. MORELLI cit., p. 328.

in quanto protagonista dell'azione politica guidata dall'avanguardia federalista, esso è il soggetto che costruisce l'unità europea mentre costruisce se stesso. È soprattutto questo secondo aspetto a venire in rilievo nella riflessione dell'autore pavese. E, a tal proposito, si può notare che, sebbene nelle diverse fasi in cui si è articolata l'esperienza politica ed intellettuale di Albertini, il popolo europeo abbia finito per assumere connotazioni e ruoli diversi, non è mai venuta meno la sua centralità nella lotta per l'unità europea. E proprio in questa peculiare valorizzazione del ruolo politico del popolo europeo sta forse il tratto che maggiormente differenzia il federalismo di Albertini dal confederalismo e dal funzionalismo.

CLAUDIO GIULIO ANTA

I POPOLI EUROPEI NEL PENSIERO DI JACQUES DELORS:
«UNA FEDERAZIONE DI STATI-NAZIONE»

A partire dagli anni Quaranta, storici, letterati e studiosi cercano di individuare l'origine di una comune identità europea. Federico Chabod (1901-1960) sostiene che prima di stabilire quando sia nata l'Europa è necessario sapere quando se ne è acquisita 'coscienza';¹ per la nascita di tale autoconsapevolezza, lo storico italiano attribuisce particolare importanza alla Repubblica delle lettere dell'Illuminismo. Il dibattito sull'identità del vecchio continente evidenzia alcuni ancoraggi culturali. Paul Valéry (1871-1945), nella raccolta *Variété I*, sottolinea l'esistenza di tre fattori costituenti: il diritto romano, la fede cristiana e lo spirito critico greco.² Il poeta inglese di origine americana Thomas S. Eliot (1888-1965) analizza l'eredità spirituale europea in una raccolta di saggi pubblicata nel 1948 dal titolo *Notes towards the definition of culture*;³ l'autore attribuisce un ruolo fondamentale alla tradizione cristiana che, nel corso dei secoli, influenza le leggi e le arti. Secondo lo storico inglese Arnold J. Toynbee (1889-1975), tale tradizione rappresenta la forza vitale grazie alla quale la cultura occidentale raggiunge un piano spirituale più elevato come *Respublica christiana*.⁴ Tuttavia, di fronte agli eventi drammatici del ventesimo secolo (le due guerre mondiali, l'olocausto e il colonialismo), il Cristianesimo e l'Umanesimo si rivelano riferimenti retorici: Edmund Husserl (1859-1938), Frantz Fanon (1926-1962) e la sociologa americana Susan Sontag si

¹ Cfr. F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa* (1944), Bari, Laterza, 1977, p. 23.

² Valéry afferma tale tesi nella raccolta *Variété I* (pubblicata in 5 voll. dal 1924 al 1945), come ricordato da Denis de Rougemont in *Vingt-huit siècles d'Europe*, Paris, Payot, 1961, pp. 334-335.

³ Cfr. T.S. ELIOT, *Notes towards the definition of culture*, London, Faber and Faber, 1948 (trad. it. *Appunti per una definizione della cultura*, Milano, Bompiani, 1967).

⁴ Cfr. A.J. TOYNBEE, *Civilization on trial*, London, Oxford University Press, 1948 (trad. it. *Civiltà al paragone*, Milano, Bompiani, 1988).

interrogano sul significato e sui fini dell'esistenza, criticando l'*ethos* continentale. A metà degli anni Novanta, lo storico tedesco Hartmut Kaelble afferma che, solo dopo il secondo conflitto mondiale, i cittadini del vecchio continente acquisiscono la consapevolezza di possedere una propria identità: essa è identificabile con i principi di democrazia, pace, benessere, sicurezza sociale e, a partire dal 1992, con l'Unione europea (UE).⁵

Jacques Delors esprime un'opinione analoga a quella di Valéry, Eliot e Toynbee: «Noi viviamo al crocevia della cristianità, del diritto romano, della civiltà greca, senza contare l'apporto dei Celti e dei Franchi». ⁶ L'Europa presenta una 'dimensione culturale' ⁷ comune che, tuttavia, si iscrive nella coscienza dei paesi membri, nelle tradizioni nazionali, regionali e locali. Coerentemente con tali considerazioni, a partire dall'Atto unico europeo (AUE) ⁸ lo statista francese auspica il rilancio dell'integrazione comunitaria nel rispetto delle diversità economiche, sociali e culturali. Per favorire tale processo, è necessario affermare il valore del pluralismo che costituisce il 'marchio di fabbrica' del vecchio continente: «Noi intendiamo coalizzare i popoli e rispettare le nazioni». ⁹

⁵ Cfr. H. KAELEBLE, *The history of European consciousness*, in R. BIORCK - K. MOLIN, *Societies made up of history*, Stockholm, Blake, 1996, pp. 55-74.

⁶ Cfr. J. DELORS, *Discours au colloque d'Ajaccio, «Développement économique et identité culturelle des îles de l'Europe»*, Ajaccio 20.10.1989, Jacques Delors-Collection Discours (1985-1995), ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (d'ora in poi JD-CD, AHCE), Bruxelles, pp. 13-14.

⁷ Sulla dimensione culturale europea, cfr. i seguenti interventi di Delors: *Dichiarazione sugli orientamenti della Commissione davanti al Parlamento europeo, «Perché un grande mercato senza frontiere interne»*, Strasburgo 14.01.1985, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 5; *Intervention au Symposium du Parlement européen sur les nouvelles technologies*, Strasbourg 7.10.1985, *ivi*, pp. 7-11; *Discours devant la presse accréditée*, Bruxelles 8.01.1986, *ivi*, p. 6; *Discours devant le Congrès d'Esommar*, Monte-Carlo 15.09.1986, *ivi*, p. 17; *Intervention au Parlement européen sur le Conseil européen de Londres*, Strasbourg 9.12.1986, *ivi*, p. 4; *Intervention au Colloque du Mouvement européen*, Paris 9.04.1987, *ivi*, p. 5; *Conférence de presse sur le bilan du Conseil européen de Rhodes*, Rhodes 3.12.1988, *ivi*, p. 3; *Discours lors de la remise du Prix de la Fondation Louise Weiss*, Paris 4.02.1989, *ivi*, pp. 4-5; *Intervention aux Assises de l'audiovisuel*, Paris 2.10.1989, *ivi*, pp. 1-2; *Allocution prononcée à l'occasion du titre Docteur Honoris Causa à l'Université Charles de Prague*, Prague 20.09.1990, *ivi*, p. 8; *Intervention à l'occasion de la réception du titre de Docteur Honoris Causa à l'Université de Bologne*, Bologne 14.05.1993, *ivi*, pp. 4-6; *Discours prononcé à l'occasion de sa réception 'Honoris Causa' à l'Université économique de Budapest, «Mémoire et projet: fondements culturels d'une conscience européenne»*, Budapest 4.03.1994, *ivi*, p. 4.

⁸ L'AUE è sottoscritto dai paesi membri nel febbraio del 1986 ed entra in vigore il 1° luglio 1987.

⁹ Cfr. J. DELORS, *Conférence donnée à l'occasion du Xème Symposium des Pionniers de Marbella*, Marbella 29.04.1989, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 5. Sul concetto di pluralismo, cfr. anche i seguenti scritti dello statista francese: *Intervention au Congrès du Parti socialiste italien*, Milan 16.05.1989, *ivi*, p. 4; *Discorso in occasione dell'apertura del 40° Anno accademico del Collegio d'Europa*, Bruges 17.10.1989, *ivi*, p. 23; *Première intervention devant l'Assemblée plénière des évêques de France*, Lourdes 27.10.1989, *ivi*, p. 3.

Il 22 ottobre 1988 a Parigi, in occasione del quarantesimo anniversario della nascita del Movimento europeo, il presidente della Commissione sottolinea che l'AUE è basato su una riflessione di fondo:

La nostra ricchezza è rappresentata dalle diversità dell'Europa [...]. Quando parliamo con superficialità degli Stati-nazione, affermando che siamo entrati in un'era post-nazionale, dimostriamo di ignorare ciò che abbiamo ereditato dagli altri paesi. Chi ha valorizzato i concetti di libertà e giustizia? Gli Stati-nazione. Ecco il motivo per cui è necessario rispettare le diversità che essi esprimono.¹⁰

Le inclinazioni culturali presenti all'interno della Comunità sono varie: l'interesse dei francesi per la storia, la passione dei tedeschi per l'ecologia e quella degli svedesi nei confronti della psicologia sono solo alcuni esempi. Tuttavia, non è sufficiente evidenziare l'*atout* di tali diversità, ma occorre operare in maniera dinamica e creativa. Il 20 ottobre 1989 ad Ajaccio, durante l'intervento dal titolo «Sviluppo economico e identità culturale delle isole europee», Delors puntualizza:

Mi viene spesso domandato perché utilizziamo numerose lingue all'interno della Comunità [...]. Perché non l'esperanto o il latino? Io difendo le varie lingue, poiché ognuna di essa costituisce un'espressione della tradizione europea [...]. Occorre tutelare tale patrimonio, poiché rappresenta una forza in termini di equilibrio tra società e individuo, tra collettività e persona.¹¹

Quest'ultima affermazione è collegabile al pensiero di Emmanuel Mounier (1905-1950), ancoraggio essenziale per Delors: «Il mio riferimento di base è il personalismo comunitario di Mounier fondato sulla persona e la comunità».¹² La persona non può essere considerata singolarmente, ma

¹⁰ Cfr. J. DELORS, *Discours pour le 40ème anniversaire du Mouvement européen, «Convention pour l'Europe»*, Paris 22.10.1988, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 6. Sul rispetto delle 'diversità', cfr. altresì i seguenti discorsi di Delors: *Address on the occasion of the Dinner at Chapel of the Royal Hospital Kilmainham*, Kilmainham 28.10.1988, *ivi*, p. 3; *Allocution à l'occasion de la réception du titre de Docteur 'Honoris Causa' à l'Université de Bochum*, Bochum 6.03.1990, *ivi*, p. 5.

¹¹ Cfr. DELORS, *Discours au colloque d'Ajaccio, «Développement économique et identité culturelle des îles de l'Europe»* cit., p. 14.

¹² Intervista concessami da M. Jacques Delors il 3 luglio 2002 a Parigi, presso l'Association Notre Europe. Sull'influenza del pensiero di Mounier, cfr. i seguenti scritti di Delors: *Changer*, Paris, Stock, 1975, pp. 32-37; *L'unité d'un homme*, Paris, Odile Jacob, 1994, p. 328; *Conférence donnée au dedans de la Cathédrale de Strasbourg, «Esprit évangélique et construction européenne»*, Strasbourg 7.12.1999, Jacques Delors - Notre Europe (d'ora in poi JD-NE), Paris, pp. 4 e 12-13; *Intervention devant la Conférence mondiale quadriennale des Abbés Bénédictins*, S. Anselmo - Rome 8.09.2000, *ivi*, pp. 10-11. Cfr. pure B. MARIS, *Jacques Delors. Artiste et martyr*, Paris, Albin Michel, 1993, pp. 299-302.

in relazione alle altre; ciò la differenzia dall'individuo. La comunità è il luogo in cui l'uomo e la donna si esprimono; essa assume varie sembianze: la famiglia, le compagnie di amici e la nazione.

Pur auspicando il pluralismo, lo statista francese ritiene superato un approccio meramente dogmatico nei confronti del concetto di sovranità.¹³ A partire dagli anni Cinquanta, tale principio è oggetto di un ampio dibattito; al sistema westfaliano degli Stati sovrani si sostituisce progressivamente il modello introdotto dalla Carta delle Nazioni Unite che riconosce come soggetti del diritto internazionale anche le organizzazioni sovranazionali: *in primis*, l'ONU e le istituzioni comunitarie. Secondo alcuni autori (Antonio Cassese, Norberto Bobbio, Richard Falk e David Held), l'ordinamento giuridico internazionale non può che evolvere verso un rafforzamento del nuovo modello della Carta delle Nazioni. Altri, tra i quali Hedley Bull (1932-1985), oppongono a tale ottimismo cosmopolitico la divisione permanente del mondo tra paesi ricchi e poveri, escludendo la possibilità di costruire un ordinamento che non sia rigidamente gerarchico e che non neghi il principio stesso dell'«uguaglianza sovrana» degli Stati.¹⁴

¹³ Per una bibliografia generale sul concetto di sovranità, cfr. i seguenti scritti di Delors: *Europe: les embarras de la souveraineté*, «Politique internationale», n. 41, 1988, pp. 289-299; *Discours au foyer de l'étudiant catholique*, «Europe solidaire-Europe partenaire», Strasbourg 14.03.1989, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 2; *Allocution à l'occasion du titre Docteur 'Honoris Causa' à l'Université du Sacre-Cœur de Milan*, Milan 26.11.1990, *ivi*, pp. 3-4; *Intervention sur le Rapport Duverger*, Strasbourg 9.10.1991, *ivi*, pp. 2-3; *Conférence de presse suite à la réunion de la Commission à Séville*, Séville 9.05.1992, *ivi*, p. 2; *Allocution devant le Conseil argentin pour les relations internationales*, Buenos Aires 15.03.1993, *ivi*, p. 8; *Discours devant le Parlement suédois*, «La Communauté européenne et la Suède dans les années 90: face à un avenir commun», Stockholm 15.04.1993, *ivi*, pp. 5-7; *Discours pour le 40ème anniversaire du Mouvement européen*, «Convention pour l'Europe» cit., p. 7; *Discorso in occasione dell'apertura del 40° Anno accademico del Collegio d'Europa* cit., pp. 17-23; *Première intervention devant l'Assemblée plénière des évêques de France* cit., pp. 10-11. Cfr. altresì J. BOISSONNAT, *Une interview de Jacques Delors: «L'Europe de la monnaie unique sera gérée par deux mains»*, «Haute finance», Avril 1992, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 32; A. SINCLAIR, *Entretien avec Jacques Delors au cours de l'émission '7 sur 7' sur TF1*, Paris 21.06.1992, *ivi*, p. 13.

¹⁴ Per una bibliografia essenziale sul concetto di sovranità, cfr. D. PASINI, *Riflessioni in tema di sovranità*, Milano, Giuffrè, 1965; M. CAPURSO, *I limiti della sovranità negli ordinamenti democratici*, Milano, Giuffrè, 1967; *In defense of sovereignty*, ed. by W.J. Stankiewicz, London, Oxford University Press, 1969; B. DE JOUVENEL, *La sovranità* (1955), Milano, Giuffrè, 1971; A. CASSESE, *I diritti umani del mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988; *L'espansione della società internazionale. L'Europa e il mondo dalla fine del Medioevo ai tempi nostri*, a cura di H. Bull, A. Watson, Milano, Jaca Book, 1994; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Milano, Anabasi, 1995; R. FALK, *On human governance. The world order models project report of the global civilization initiative: towards a new global politics*, Cambridge, Polity Press, 1995; D. HELD, *Democracy and the global order*, Cambridge, Polity Press, 1995; D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1995; P. HIRST - G. THOMPSON, *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*, Cambridge, Polity Press, 1996.

La visione di Delors è simile a quella dei primi autori; infatti, pur sostenendo il pluralismo, lo statista francese auspica progressivi trasferimenti di sovranità dagli Stati-nazione alla Comunità. Di fronte alla mondializzazione dell'economia e alla globalizzazione dei mercati, i paesi membri detengono margini d'azione sempre più limitati, insufficienti per favorire una crescita duratura e, di conseguenza, nuova occupazione; dal momento che la Comunità economica europea (CEE) rappresenta il 25% del commercio internazionale, essi sono in grado di agire efficacemente solo se operano insieme. Il 17 ottobre 1989 a Bruges, in occasione dell'apertura del quarantesimo Anno accademico del Collegio d'Europa, il presidente della Commissione dichiara: «L'origine delle nostre carenze è chiara: è la finzione mantenuta deliberatamente della piena sovranità e quindi dell'efficacia assoluta delle politiche nazionali. Conosciamo la risposta che si sintetizza in una formula lapidaria. Parlare con una sola voce».¹⁵

Le istituzioni europee – precisa Delors – non sono ‘usurpatrici’, ma garanti delle identità nazionali. Se, da un lato, è comprensibile che i cittadini siano fieri di essere tedeschi piuttosto che francesi, dall'altro è opportuno che nutrano un «sentimento d'appartenenza alla Comunità»,¹⁶ vivificato da un insieme di diritti e doveri condivisi; la cittadinanza europea, prevista dal trattato di Maastricht (art. 8), ne è un esempio: essa non sostituisce, ma si aggiunge a quella degli Stati membri. Del resto, fin dalle origini, il processo d'integrazione ha implicato la cessione di porzioni di sovranità, ma non il loro totale affievolimento.

Il 26 novembre 1990 a Milano, in occasione del conferimento della Laurea ‘Honoris Causa’ all'Università Cattolica, lo statista francese afferma: «De Gasperi parlava di diminuzione delle sovranità per realizzare meglio il bene comune [...]. L'Atto Unico ha rimesso in moto il processo della loro condivisione».¹⁷ Si tratta – è evidente – di una prospettiva opposta alla visione confederale delineata da Margaret Thatcher, che considera la legislazione e le istituzioni comunitarie un pericolo nei confronti della sovranità britannica; a suo parere, la CEE costituisce solo uno strumento per realizzare una vasta zona di libero scambio in cui il Regno Unito, forte delle proprie tradizioni storiche, esercita un ruolo paritario con le maggiori po-

¹⁵ Cfr. DELORS, *Discorso in occasione dell'apertura del 40° Anno accademico del Collegio d'Europa* cit., p. 18.

¹⁶ Cfr. J. DELORS, *Intervention au Parlement européen sur les questions institutionnelles*, Strasbourg 12.07.1990, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 8.

¹⁷ Cfr. DELORS, *Allocution à l'occasion de la réception du titre Docteur 'Honoris Causa' à l'Université du Sacré-Cœur de Milan* cit., pp. 3-4.

tenze commerciali. La 'Lady di ferro' formula il principio della 'cooperazione liberamente consentita' tra Stati sovrani: «Noi non siamo riusciti a far retrocedere le frontiere dello Stato, in Gran Bretagna, per vederle poi riproposte a livello comunitario con un super-Stato europeo che esercita un nuovo dominio a partire da Bruxelles».¹⁸ Tra Delors e la Thatcher si ripropone una *querelle* analoga a quella che contrappone Jean Monnet (1888-1979) e Charles de Gaulle (1890-1970) negli anni Cinquanta: il primo crea un gruppo di pressione d'ispirazione federale (il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa), mentre il secondo sostiene una visione confederale ('l'Europa degli Stati').¹⁹

Coerentemente con i concetti di pluralismo e sovranità, la nazione è un punto di riferimento fondamentale per Delors: «Lo Stato ha creato la nazione e la protegge. In cambio [...] esso ha bisogno di tutte le sue risorse territoriali, umane e materiali per esistere e agire».²⁰ Pertanto, si evidenzia una diversità con il pensiero di Mario Albertini (1919-1997) e Altiero Spinnelli (1907-1986). L'intellettuale pavese critica il fatto che la nazione costituisca una sorta di minimo comune denominatore politico, in quanto la sua cultura si oppone a quella cosmopolita dell'umanità.²¹ In tal senso, nella visione albertiniana il federalismo si pone l'obiettivo di modificare la struttura dello Stato nazionale; non per negarlo totalmente, ma per depotenziarne la sovranità assoluta all'interno di una struttura sovranazionale come la federazione europea, tappa intermedia verso quella mondiale. Anche Spinnelli biasima la concezione anacronistica della sovranità assoluta dei paesi del vecchio continente e considera la federazione europea l'obiettivo prioritario di un nuovo programma politico, «la possibilità per la democrazia di ristabilire il suo controllo su quei Leviatani impazziti e scatenati che [sono] oramai gli Stati nazionali».²²

A differenza dei due federalisti italiani, Delors non solo concepisce la nazione come fatto culturale (idea condivisa anche da Albertini), ma giusti-

¹⁸ Cfr. «Europe Documents», n. 1527, 12.10.1988, pp. 3-6.

¹⁹ De Gaulle utilizza l'espressione 'Europa degli Stati' e non 'delle patrie' (formula analoga usata da Michel Debré). Cfr. P. MAILLARD, *De Gaulle et l'Europe entre nation et Maastricht*, Paris, Tallandier, 1995, p. 192.

²⁰ Cfr. ÉCHANGE ET PROJETS, *La démocratie à portée de la main*, Paris, Albin Michel, 1977, p. 75. Sul rapporto tra i concetti di Stato e nazione, lo statista francese dichiara: «C'est la nation le principe de clôture»; cfr. DELORS, *L'unité d'un homme* cit., p. 101.

²¹ A tale riguardo, Albertini afferma: «La nazione è il criterio con il quale è organizzato politicamente il genere umano, dunque dovrebbe essere la prima idea con la quale fare i conti». Cfr. M. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 299.

²² Cfr. A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 15-16.

fica altresì il suo legame con il modello dello Stato nazionale; quest'ultimo rappresenta il simbolo di un'Europa unita ricca di diversità e, di conseguenza, il processo d'integrazione non deve prevederne il superamento. È pur vero che i fermenti europeisti nascono da una protesta contro il nazionalismo, considerato la principale causa dei conflitti avvenuti nel vecchio continente a partire dal ventesimo secolo. Ma, pur comprendendo tale condanna, egli ritiene la nazione un elemento essenziale dell'identità personale, poiché affonda le proprie radici in un passato comune e, nella prospettiva di un consolidamento dell'integrazione europea, in un avvenire comune. Essa costituisce uno spazio politico e 'd'appartenenza',²³ il luogo in cui si realizzano accordi tra i cittadini riguardanti la solidarietà tra ricchi e poveri e tra generazioni.

Secondo Delors, il processo d'integrazione europea può progredire – nel tempo – mediante la graduale condivisione della sovranità tra gli Stati-nazione e la Comunità. Quest'ultima può aiutare i paesi membri: l'attuazione delle politiche strutturali ne è un esempio; ma, le azioni comunitarie intervengono solamente 'in appoggio', secondo una logica basata sul concetto di sussidiarietà.²⁴ Le finalità di tale principio sono evidenti; esso mira

²³ Cfr. DELORS, *L'unité d'un homme* cit., p. 101. Da tale affermazione, si evince la concezione francese della nazione. La storia europea conosce due principali teorie della nazione, entrambe risalenti all'inizio del diciannovesimo secolo. La prima, politicamente orientata, si sviluppa in Francia in seguito alla rivoluzione francese del 1789: l'obiettivo comune è la creazione di una nazione di cittadini liberi ed eguali. In tale accezione, i concetti di nazione, popolo e Stato finiscono per coincidere. La seconda, ancorata alla storia e alla lingua, nasce dalla filosofia idealistica tedesca e in particolare da Johann G. Herder (1744-1803) e da Georg W.F. Hegel (1770-1831); questa filosofia esalta la condivisione della lingua, della cultura e della religione, le quali formano lo 'spirito del popolo'. Sul ruolo delle nazioni, cfr. J. DELORS, *Intervention devant la Conférence des Parlements de la Communauté européenne*, Rome 28.11.1990, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 3; Id., *Intervention à la première convention de la société civile organisée au niveau européen par le Comité économique et social européen*, Bruxelles 16.10.1999, JD-NE, Paris, p. 4.

²⁴ Il concetto di sussidiarietà si afferma in tempi recenti all'interno della dottrina sociale della Chiesa, attraverso le encicliche dei papi Pio XI (1931, *Quadragesimo Anno*), Giovanni XXIII (1961, *Mater et magistra*; 1963, *Pacem in terris*) e Giovanni Paolo II (1991, *Centesimus annus*). Tale principio è concepito per regolare i rapporti di potere tra l'autorità suprema dello Stato, i corpi intermedi della società e le famiglie. L'azione dello Stato e dei corpi intermedi deve intendersi come 'sussidiaria' nei confronti delle famiglie, cellule fondamentali della realtà cristiana. Sul concetto di sussidiarietà, cfr. E. LINK, *Das Subsidiaritätsprinzip. Sein Wesen und seine Bedeutung für die Sozialethik*, Freiburg, Verlag Herder, 1955; J. ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin, Dunker & Humblot, 1968; C. MILLON-DELSOL, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF, 1992; C. STEWING, *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union*, Köln-Berlin-Bonn-München, Heymann, 1992; K. ENDO, *The principle of subsidiarity from Johannes Althusius to Jacques Delors*, «Hokkaido law review», XLIV, 1994, n. 6, pp. 553-652; A. DANESE, *Il federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche*, Roma, Edizioni Città Nuova, 1995, pp. 100-131; CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *La distribuzione dei poteri nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 47-82; A. QUADRIO CURZIO, *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna, Il Mulino,

a coordinare e disciplinare le attività delle autorità europee, nazionali e regionali, cercando di non affidare a livello centrale quanto può essere compreso e realizzato meglio a livello decentrato. Già prevista dall'AUE, anche se limitatamente alla politica dell'ambiente (art. 130 R), la sussidiarietà è ripresa nel Rapporto sull'Unione economica e monetaria (1989);²⁵ successivamente, è enunciata nel trattato di Maastricht sull'Unione europea (art. 3B): «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri».²⁶

Tuttavia, nell'ottica deloriana la sussidiarietà non riveste una valenza meramente 'verticale' (tipica dei trattati europei), riguardante cioè i rapporti tra i diversi livelli di governo; essa assume anche un significato 'orizzontale', nel senso che regola i rapporti tra l'autorità pubblica e la sfera privata per favorire la libertà e l'autonomia personale. In altri termini, la sussidiarietà non rappresenta solo un limite all'intervento di un'autorità superiore nei confronti di una persona o collettività, quando sono in grado di agire da sole, ma è anche un obbligo per questa autorità di intervenire nei confronti di tali soggetti offrendo loro i mezzi necessari per realizzarsi. Il 21 marzo 1991 a Maastricht, presso l'Istituto europeo d'amministrazione pubblica, il presidente della Commissione dichiara:

La sussidiarietà deriva da un'esigenza morale, che fa del rispetto della dignità e responsabilità delle persone lo scopo di ogni società [...]. Poiché presuppone un'organizzazione della società in gruppi e non la sua atomizzazione in individui, la sussidiarietà si basa su una relazione dialettica: la priorità d'azione al gruppo più

1996, pp. 68-69; C. du GRANRUT, *La citoyenneté européenne. Une application du principe de subsidiarité*, Paris, LGDJ, 1997; C. MALANDRINO, *La «sussidiarietà» nella politica e nella prassi anti-assolutista di J. Althusius a Emden*, «Il Pensiero politico», XXXIV, 2001, n. 1, pp. 41-58; A. QUADRIO CURZIO, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e pensiero, 2003.

²⁵ L'art. 20 del rapporto Delors sull'Unione economica e monetaria afferma: «Nel definire il corretto equilibrio di poteri nell'ambito della Comunità sarebbe essenziale attenersi strettamente al principio di sussidiarietà, secondo il quale le funzioni di governo di livello più elevato dovrebbero essere il più limitate possibile e sussidiarie di quelle di livello più basso [...]. Tutte le funzioni di politica economica che potrebbero essere esercitate ai livelli nazionali (regionali e locali) senza ripercussioni sfavorevoli sulla coesione e sul funzionamento dell'Unione economica e monetaria, resterebbero di competenza degli Stati membri». Cfr. *Rapporto sull'Unione economica e monetaria nella Comunità europea*, in *Dal Piano Delors all'Unione economica e monetaria*, a cura di C. Meriano, D. Velo, Padova, Cedam, 1991, p. 95.

²⁶ Per un approfondimento di questo articolo, cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *La posizione della Commissione europea sulla definizione e l'applicazione del principio di sussidiarietà*, «Europe Documents», n. 1804/05, 30.10.1992.

ristretto si giustifica nella misura in cui esso può agire separatamente meglio di un grande gruppo, per la realizzazione dei fini perseguiti.²⁷

Attraverso la sussidiarietà, l'Europa favorisce un maggior coinvolgimento degli Stati-nazione e dei rispettivi popoli nella vita comunitaria; in tal modo, il processo d'integrazione può 'ancorarsi fisicamente' nella vita dei cittadini e svolgersi in modo democratico. Coerentemente con tale visione, il 1° febbraio 1991 a Monaco di Baviera Delors auspica una «Comunità di popoli, Stati e regioni»;²⁸ in quest'ottica s'inserisce l'azione del Comitato delle regioni che è chiamato a rafforzare la legittimità democratica dell'UE.²⁹

D'altronde, la creazione dell'Unione europea trae ispirazione dalla volontà dei paesi membri di rispettare e valorizzare le rispettive tradizioni economiche, sociali e culturali. Da un lato, l'UE si basa sugli Stati-nazione, che decidono di trasferire le loro competenze nei settori in cui ritengono vantaggioso collaborare vicendevolmente; dall'altro, essa non interferisce nei rapporti tra autorità centrali e locali, in ottemperanza a quanto stabilito

²⁷ Cfr. J. DELORS, *Colloque organisé par l'Institut européen d'administration publique, «Le principe de subsidiarité»*, Maastricht 21.03.1991, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 3 (tale discorso si trova pure in J. DELORS, *Le nouveau concert européen*, Paris, Odile Jacob, 1992, pp. 163-176). Sul concetto di sussidiarietà, cfr. anche i seguenti discorsi dello statista francese: *Intervention au colloque «Grand marché pour une Europe sociale»*, Cologne 23.09.1988, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 6; *Discours à l'école supérieure de commerce d'Anvers, «L'Espace financier dans la construction européenne»*, Anvers 22.02.1989, *ivi*, p. 6; *Discours pour la remise du titre de Docteur Honoris Causa à l'Université de Cassino*, Cassino 18.03.1989, *ivi*, p. 4; *Discours prononcé dans le cadre de la XXème réunion plénière mondiale de la Commission trilatérale, «Europe 1992»*, Paris 8.04.1989, *ivi*, p. 3; *Intervention au colloque d'historiens «1992 et l'héritage de l'histoire»*, Bruxelles 7.07.1989, *ivi*, p. 7; *Statement at the Harvard University, «Europe 1992 and its meaning for America»*, Harvard 22.09.1989, *ivi*, p. 4; *Discours au CEPS (Centre for european policy studies), «Gouverner l'Europe»*, Bruxelles 30.11.1989, *ivi*, pp. 14-15; *Address concerning the perspectives for economic and monetary union*, Copenhagen 3.05.1990, *ivi*, pp. 5-7; *Intervento alla 73ª Fiera Internazionale di Lione*, Lione 6.04.1991, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 1; *Discours à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne*, Aix-la-Chapelle 28.05.1992, *ivi*, p. 5; *Discours à l'occasion du 40ème anniversaire de la Cour de Justice*, Luxembourg 4.12.1992, *ivi*, p. 6; *Intervention à l'occasion de l'ouverture de la Foire du Livre, «L'Europe de la culture»*, Francfort 5.10.1993, *ivi*, p. 5.

²⁸ Cfr. J. DELORS, *Conférence devant le Parlement et le Sénat de Bavière, «Vers l'Union Européenne. Une Communauté de peuples, d'États et de régions»*, Munich 1.02.1991, JD-CD, AHCE, Bruxelles, pp. 7-13.

²⁹ Cfr. J. DELORS, *Intervention à l'occasion de la réunion constitutive du Comité des régions*, Bruxelles 9.03.1994, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 1. Il Comitato delle regioni, istituito dal trattato di Maastricht (art. 198A), è composto da 222 rappresentanti delle collettività regionali e locali, nominati per quattro anni dal Consiglio su proposta dei rispettivi Stati membri. Si tratta di un organo consultivo della Commissione e del Consiglio su materie che rientrano nella giurisdizione delle regioni e degli enti locali come la cultura, l'istruzione, le politiche giovanili, i trasporti e le telecomunicazioni. Dopo la designazione dei suoi membri, il Comitato si riunisce in sessione costitutiva il 9 marzo 1994.

dal trattato di Maastricht (art. F). Pertanto, i cittadini possono basarsi su un triplice sentimento d'appartenenza: all'Unione, alla nazione e alle collettività locali.

Il principio di sussidiarietà è complementare all'«*approche fédérale*»; tale formula – precisa lo statista francese – non deve essere collocata sotto la bandiera del federalismo con il risultato di suscitare polemiche con quanti sostengono la teoria confederale. Se, dal punto di vista del metodo, il federalismo permette di chiarire la ripartizione dei compiti e i trasferimenti di sovranità, «mediante l'«*approccio federale*» io non pretendo d'imporre una scelta politica, ma più semplicemente di chiarirla».³⁰ Esso definisce, sotto l'aspetto organizzativo, «*qui fait quoi*» (chi fa cosa) e delinea le attribuzioni di ciascun livello di governo; inoltre, permette di assumere un controllo democratico e rispondere alla triplice esigenza di trasparenza, coerenza e vicinanza nei confronti dei cittadini, riducendo il *deficit* di democrazia. Il federalismo di Delors è quindi un concetto meramente organizzativo e non filosofico-politico; esso è teoricamente distante da quello «integrale» elaborato da Denis de Rougemont (1906-1985), Arnaud Dandieu (1891-1933), Alexandre Marc (1904-2000) e Robert Aron (1898-1975);³¹ infatti, essi delineano un modello di società e Stato in cui i principi federalisti sono applicati non solo ai vari livelli territoriali, ma anche alle strutture economiche e sociali.

Pertanto, la «federazione degli Stati-nazione»,³² auspicata dallo statista

³⁰ Cfr. J. DELORS, *Colloque organisé par l'Institut européen d'administration publique, «Le principe de subsidiarité»* cit., p. 2. Sul concetto di «*approche fédérale*», cfr. i seguenti discorsi dello statista francese: *Discours au Colloque «Identités nationales et conscience européenne»*, Paris 21.10.1988, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 12; *Discours à la Conférence organisée par l'Association Luxembourg-Harvard et l'Institut d'études européennes et internationales, «La Communauté européenne après 1992: un nouveau rôle dans le monde de la politique?»*, Luxembourg 28.05.1990, *ivi*, pp. 20-21 (questo discorso si trova anche in DELORS, *Le nouveau concert européen* cit., pp. 233-249); *Europe's ambitions*, «Foreign policy», 1990, n. 80, pp. 14-27; *Intervention sur le rapport Colombo*, Strasbourg 11.12.1990, JD-CD, AHCE, Bruxelles, p. 2; *Intervention aux rencontres du Club «Témoin»*, «Notre Europe dans le village-planète entre survie et déclin», Lorient 28.08.1993, *ivi*, p. 15 (tale intervento si trova pure in «Piemonteuropa», XVIII, 1993, n. 2-3, pp. 5-8 e in «Europe Documents», n. 1851, 3.09.1993); *Le traité de Rome, quarante ans après*, Paris, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, 1997, pp. 21-22; *Discours pour le 40ème anniversaire du Mouvement européen, «Convention pour l'Europe»* cit., p. 8; *Combats pour l'Europe* cit., p. 21.

³¹ Per comprendere il significato dell'aggettivo «integrale», è opportuno ricordare quanto Marc e Aron scrivono nell'opera *Principes du fédéralisme*: «Filosofia, antropologia, sociologia, diritto, scienza politica: tutto si tiene e il federalismo si rivela capace di ringiovanire e rinnovare questo tutto». Cfr. R. ARON - A. MARC, *Principes du fédéralisme*, Paris, Le Portulan, 1948, p. 6.

³² Sul concetto di «federazione degli Stati-nazione», cfr. i seguenti scritti dello statista francese: *Intervention devant le Parlement européen, «Pourquoi nous combattons»*, Strasbourg 19.01.1995, JD-CD, AHCE, Bruxelles, pp. 9-10 (tale discorso si trova pure in J. DELORS, *Com-*

francese a partire dalla metà degli anni Novanta, rappresenta un connubio tra due principi non necessariamente in antitesi tra loro:

La federazione degli Stati-nazioni è un'idea che provoca *choc*, in quanto i difensori dello Stato-nazione sono antifederalisti e i federalisti sono per un suo superamento. Ma io ho preso in considerazione la nozione di tempo. Lo ricordo, sono occorsi secoli per creare gli Stati-nazione [...]. E, beninteso, spetta a essi di ripolitizzare, rilanciare il dibattito democratico e spiegare il progetto europeo.³³

Tale formula viene ripresa e approfondita negli ultimi anni da alcuni statisti filoeuropeisti. Nel novembre del 1999 il presidente tedesco Johannes Rau, in un articolo pubblicato su «Le Monde», afferma che l'Europa deve dotarsi di istituzioni federali per parlare con una sola voce e ripartire le proprie competenze con i paesi membri, affinché essi ritrovino una capacità d'azione che separatamente non detengono: «Noi possediamo gli elementi essenziali per costruire una federazione di Stati-nazione. Basterebbe completarli, assemblarli e farne un'architettura».³⁴ Il 12 maggio 2000, in occasione del discorso tenuto all'Università Humboldt di Berlino, il ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer evidenzia la crisi del 'metodo Monnet' non risolvibile 'nei limiti della sua logica'; in vista dell'allargamento a Est, è necessario il passaggio a una federazione di Stati-nazione. L'Europa è caratterizzata da differenti popoli e culture; di conseguenza, non è ipotizzabile perseguire l'integrazione politica a discapito delle istituzioni e tradizioni dei singoli paesi, ma sulla base di una chiara condivisione della sovranità stabilita da una carta costituzionale: essa deve attribuire alla Federazione solo le 'competenze essenziali' e unicamente i problemi che necessitano di essere risolti a livello europeo, mentre il resto deve rimanere sotto il controllo dei paesi membri.³⁵ Anche Lionel Jospin, condivide la formula deloriana della federazione degli Stati-nazione; il 28 maggio 2001, durante l'intervento tenuto davanti all'Assemblea nazionale francese,

bats pour l'Europe, Paris, Economica, 1996, pp. 33-46; Id., *Di una Europa politica abbiamo bisogno*, «Comuni d'Europa», XLIII, 1995, n. 1, pp. 3-7); *Intervention à l'occasion d'Europartenaires*, Paris 13.01.2000, JD-NE, Paris, p. 10; *Intervention au colloque «Témoign Européennes – Friedrich Ebert Stiftung»*, Paris 29.06.2000, *ivi*, p. 6; *Intervention devant le Forum international Bertelsmann* 2001, «L'avant garde en tant que moteur de l'intégration européenne», Berlin 20.01.2001, *ivi*, p. 5; *Où va l'Union européenne?*, Cycle de conférences aux États-Unis (26 mars - 4 avril 2001), *ivi*, pp. 21-22; *Le traité de Rome, quarante ans après* cit., pp. 21-22.

³³ Cfr. DELORS, *Combats pour l'Europe* cit., p. 20.

³⁴ Cfr. J. RAU, *Una costituzione federale per l'Europa?*, «Le Monde», 4.11.1999.

³⁵ Sul discorso di Fischer, cfr. *Le nouveau débat sur l'Europe*, Textes réunis et commentés par H. Marhold, Nice, Presses d'Europe, 2002, pp. 176-189.

egli sottolinea che tale idea ben si concilia con la 'tensione costitutiva' riscontrabile nell'UE, generata dalla presenza di nazioni fortemente legate alla loro identità e, nello stesso tempo, dalla volontà dei Quindici di far progredire il processo d'integrazione. Jospin considera l'Europa una costruzione politica originale, caratterizzata da due elementi fondamentali: «l'ideale federale e la realtà degli Stati-nazione».³⁶

Secondo Delors, attraverso la federazione degli Stati-nazione è possibile tutelare e valorizzare le differenti tradizioni culturali e realizzare un modello di società che non affermi solo i valori dell'individualismo: 'L'equilibrio tra la società e l'individuo' è fondamentale non solo in ambito economico e sociale, ma anche in quello culturale. Ne consegue che egli non condivide né la definizione olistica del popolo, né quella individualistica: il paradigma olistico, applicato al problema del costituzionalismo europeo, comporta una concezione dell'identità culturale dello Stato nazionale nella pienezza della sua sovranità e, pertanto, respinge intrinsecamente l'ipotesi stessa di una Costituzione per l'UE; il paradigma individualistico, sottolineando lo sfaldamento della statualità tradizionale, evidenzia nuove possibilità per l'autorealizzazione personale (l'individuo trova il suo pieno soddisfacimento *in primis* come 'cittadino del Mercato').

In conclusione, alla vigilia dell'allargamento dell'Unione a Quindici (1995) l'idea della federazione degli Stati-nazione rappresenta una sorta di compromesso tra due necessità. Da un lato, la costruzione di un'Europa pluralista, rispettosa delle diversità economiche, sociali e culturali: a tale riguardo, la nazione appare un ancoraggio fondamentale in un mondo sempre più influenzato dalla mondializzazione dell'economia e dalla globalizzazione dei mercati, un elemento essenziale dell'identità personale. Dall'altro, il progressivo trasferimento di porzioni di sovranità dai paesi membri all'UE che conduca verso una maggiore integrazione economica, monetaria e sociale e un'azione comune sul piano politico. Dal concetto di federazione degli Stati-nazione, si evince che Delors non ritiene possibile giungere a un unico popolo europeo.

³⁶ Cfr. L. JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, *ivi*, p. 416.

GIORGIO GRIMALDI

ALEXANDER LANGER
'COSTRUTTORE DI PONTI' TRA I POPOLI

1. IL SUDTIROLO, LA CENTRALITÀ DEL FATTORE LINGUISTICO, I 'SEGNI DEI TEMPI'

La riflessione culturale e l'azione sociale e politica di Alexander Langer, uno dei più lucidi esponenti dell'ecologismo politico europeo, si sono rivolte, mai disgiunte l'una dall'altra, a diversi temi di dimensione locale, nazionale, continentale e planetaria. Nel progetto ecopacifista, federalista e multiculturale perseguito da Langer nell'attività pubblica due obiettivi sembrano emergere, tra gli altri, con particolare vigore, tanto da caratterizzarne sia l'elaborazione e la ricerca teorica, sia la prassi politica: da un lato, la promozione della pace tra gli uomini attraverso 'l'arte della convivenza' (*Zusammenleben*) e, dall'altro, la conversione ecologica, fondata sui concetti di limite o autolimitazione e di equilibrio tra le componenti dell'ecosistema, per realizzare la pace tra gli uomini e la natura.

Intellettuale, giornalista, traduttore e insegnante, Langer è stato impegnato assiduamente in molte campagne e iniziative con diverse associazioni ambientali, pacifiste, per i diritti umani, dei consumatori e a sostegno delle minoranze e dei popoli minacciati, prima da semplice cittadino e poi come esponente politico locale e rappresentante parlamentare del corpo elettorale europeo, coltivando una peculiare pluri-identità legata non solo alla sua provenienza geografica ma anche alle tappe che hanno caratterizzato la sua formazione culturale, sociale e politica. Sudtirolese e bilingue, avendo imparato a scuola sia l'italiano che il tedesco, e abitante in una zona di confine attraversata da conflitti etnici storicamente consolidatisi, si è distinto nella battaglia per la tutela e il rispetto delle multiformi identità (etniche, culturali, sociali), con una particolare attenzione per i gruppi più emarginati o a rischio di estinzione o assimilazione presenti all'interno della società, facendosi spesso artefice di incontri, scambi, condivisioni, ini-

ziative tra gruppi e persone appartenenti a diversi 'popoli' e a differenti collettività.

Il riconoscimento e il rispetto delle diversità, il confronto e il dialogo risultano centrali e vitali nell'azione di Langer, e sono rintracciabili quali *leitmotiv* delle molteplici attività associative e politiche da lui avviate o alle quali diede un proprio contributo, e nei suoi scritti (discorsi, saggi, articoli), pubblicati prevalentemente su giornali, riviste e periodici (spesso anche a diffusione limitata e a carattere associativo e a diffusione locale) e inequivocabile testimonianza della sua febbrile prolificità di autore e di profonda attenzione verso le realtà più periferiche, i luoghi, le comunità, le esperienze di vita meno conosciute e lontane dai circuiti dell'informazione, spesso più feconde, autentiche e innovative. I testi maggiormente rappresentativi del pensiero di Langer sono quasi sempre collegati alla sua attività diretta e una gran parte di essi, profondi e incisivi, sono raccolti in alcuni volumi apparsi soltanto dopo la sua prematura scomparsa,¹ fatta eccezione per una selezione di scritti ordinati per argomenti in ordine alfabetico e pubblicati, nel 1988, su un numero speciale di «Omnibus», bollettino periodico della lista verde alternativa fondato dallo stesso Langer,² e per i due rapporti dall'Europa, collezioni di saggi, articoli e documenti editi come resoconti informativi dell'attività politica, pubblicistica e movimentista svolta

¹ Tra le principali raccolte si vedano A. LANGER, *La scelta della convivenza*, Roma, Edizioni e/o, 1995 (2° ed., 2001); Id., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995*, a cura di Edi Rabini, Palermo, Sellerio, 1996; Id., *Aufsätze zu Südtirol 1978-1995/Scritti sul Tirolo*, herausgegeben von/a cura di S. Baur e R. Dello Sbarba, Merano (Bolzano), Edizioni Alpha & Beta Verlag, 1996; Id., *Die Mehrheit der Minderheiten. Warum wird unsere Welt vom ethnischen Sauberkeitsswahn und vom grundlosen Vertrauen in Mehrheiten beherrscht?*, herausgegeben von P. Kammerer, Berlin, Verlag Klaus Wagenbach, 1996. La fonte più ampia di notizie e testi (che include i libri sopracitati e buona parte degli articoli scritti per diverse testate nonché inediti e tesi di laurea dedicate all'analisi del pensiero di Langer) è costituita dal Cdrom *Alexander Langer – Vita, Opere, Pensieri*, Verona, Editore Movimento Nonviolento, 1ª edizione, luglio 1999. La ricerca e il riordino dell'ampia produzione giornalistica e saggistica di Langer è in corso di svolgimento ad opera della Fondazione Alexander Langer Stiftung, costituita nel 1999 da persone, associazioni, comitati e riviste vicini all'ecologista sudtirolese anche con l'obiettivo di sostenere la difesa dei diritti dei singoli e dei gruppi minoritari contro ogni discriminazione di natura economica, religiosa, razziale, sessuale, lo stimolo alla ricerca di soluzioni democratiche e giuste ai bisogni e ai conflitti che attraversano le società e la promozione di riflessioni e azioni concrete in direzione di una conversione ecologica dell'economia, del lavoro e degli stili di vita. Ogni anno la Fondazione assegna il Premio internazionale «Alexander Langer», istituito nel 1997 e conferito a persone di varie nazionalità impegnate nella prevenzione dei conflitti, nella lotta per i diritti umani e per un futuro ecologicamente sostenibile, e organizza il Festival «Euromediterranea» con una scuola estiva dedicata a giovani provenienti da tutta Europa. Per ulteriori informazioni si veda il sito web della Fondazione: www.alexanderlanger.org.

² Cfr. *Alexander Langer A-Z da Autonomia bis Zusammenleben*, «Omnibus», III, n. 41, 9 settembre 1988, pp. 24.

durante il primo mandato da europarlamentare.³ Soprattutto a partire dagli inizi degli anni '80, Langer, dopo essere stato uno dei principali promotori delle liste verdi in Italia, ha sviluppato un approccio complessivo alla politica nel tentativo di riformarla attraverso la lotta per la pace e per un futuro ecologicamente sostenibile, dedicando sempre più le proprie energie a favore della costruzione di un'Europa democratica, solidale e policentrica, fondata sulle autonomie regionali e locali all'interno di un disegno federale. L'originalità e l'attualità delle sue riflessioni e proposte consistono nella capacità di interconnettere in un'unica visione la promozione della pace, la tutela dell'ambiente, la convivenza interetnica, il riequilibrio dei rapporti tra Nord e Sud del mondo e l'integrazione europea nel quadro di una rinnovata cooperazione internazionale, determinata dall'importanza attribuita alla prevenzione e alla gestione dei conflitti tra popoli e nazioni quale strategia d'azione da sviluppare concretamente per costruire una pace duratura.

Nato a Sterzing/Vipiteno, piccola cittadina in provincia di Bolzano situata a pochi chilometri dal confine italo-austriaco, nel 1946, Langer – figlio di un medico viennese, di origine ebraica e perseguitato dal fascismo, e di una farmacista di religione cattolica – fu educato dai genitori al bilinguismo in un'area storicamente attraversata da tensioni e conflittualità etniche molto alte tra italiani e tedeschi e acutizzate dalle vicende della prima e seconda guerra mondiale. Frequentando prima la scuola elementare tedesca e poi quella media italiana e il liceo presso i Padri Francescani di Bolzano, Langer giunse a sviluppare un atteggiamento critico nei confronti dei separatismi linguistici e culturali fondati sull'appartenenza a nazionalità distinte.

Sin da giovanissimo aderì all'associazionismo cattolico e a soli quindici anni, nell'autunno del 1961, fu tra i fondatori del mensile «Offenes Wort» («Parola aperta»), organo della Congregazione Mariana, scrivendo successivamente anche su altre riviste come il periodico della gioventù studentesca di lingua italiana «Bi-Zeta 58», che iniziò a pubblicare anche contributi in lingua tedesca. Verso la fine degli anni '60 manifestò con sempre maggiore convinzione il suo favore nei confronti di una visione religiosa ecumenica e postconciliare, a sostegno della necessità di superare rivalità e incom-

³ A. LANGER, *Vie di pace/Frieden Schliessen. Rapporto dall'Europa/Berichte aus Europa. Nuovi movimenti e vecchi conflitti: tra autodeterminazione e cooperazione, federalismo e nazionalismo, convivenza e razzismo/Neue Bewegungen, alte Konflikte: über Selbstbestimmung, Zusammenarbeit, Föderalismus, Nationalismus, Zusammenleben und Rassismus*, Mezzocorona (Trento), Edizioni Arcobaleno, febbraio 1992; Id., *Rapporto dall'Europa 2*, a cura di D. Detomas, E. Rabini, S. Squarcina, U. Staffler, Bolzano/Bruxelles, Gruppo Verde al Parlamento Europeo, maggio 1994.

pressioni all'interno della cristianità e di democratizzare la Chiesa cattolica.⁴ I viaggi e gli incontri culturali rafforzarono l'apertura cosmopolita di Langer, ben distante dalle rivendicazioni identitarie di tipo nazionalistico che aveva conosciuto e che cercò di contrastare contribuendo alla nascita di riviste studentesche e giovanili plurilingue e a partecipare alle vicende sociali e politiche della regione, guardando oltre, osservando il mondo esterno. Langer promuoveva l'incontro e il dialogo tra persone di etnie, culture, religioni diverse e la condivisione di esperienze ricreative, di impegno civile e sociale, di volontariato ecc., mediante la formazione di gruppi misti e pluridentitari per sperimentare la convivenza 'in piccolo' e superare gradualmente le ostilità tra le comunità italiana e tedesca. Per raggiungere tal fine le lingue, anziché un ostacolo, avrebbero dovuto rappresentare i fondamentali veicoli di espressione, comunicazione e comprensione tra gruppi etnici (*Volkgruppen*)⁵ e perché ciò avvenisse Langer riteneva di fondamentale importanza l'educazione al bilinguismo.⁶

⁴ Cfr. A. LANGER, *Contro la falsa democratizzazione della chiesa*, «Testimonianze», XII, n. 119, novembre 1969 e parzialmente riprodotto in *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., pp. 45-50. Si tratta del testo della relazione tenuta da Langer nel maggio 1969 all'incontro internazionale promosso dalla Paulus-Gesellschaft a Tubinga.

⁵ James G. Kellas osserva che «i concetti di "gruppo etnico" e di "etnocentrismo" sono paragonabili a quelli di "nazione" e di "nazionalismo"» e «la differenza sta nel fatto che la definizione di "gruppo etnico" è più ristretta di quella di "nazione"»; inoltre nel lessico politico attuale «viene usata spesso per definire, all'interno dello stato, un tipo di "gruppo di minoranza" che è quasi nazionale, ma per qualche ragione non ha raggiunto la condizione di "nazione"»; J.G. KELLAS, *Nazionalismi ed etnie*, Bologna, Il Mulino, 1993 (tit. orig. *The politics of nationalism and ethnicity*, London, Macmillan, 1991), pp. 11-12. Anche Langer parlando di movimenti e tendenze etno-nazionaliste li definisce come «"gruppi minoritari", generalmente in conflitto con lo stato o altri ordinamenti dominanti» aggiungendo: «l'"etno-nazionalismo" [...] si sviluppa in gruppi che si ritengono in qualche modo discriminati, esclusi, minacciati, e che comunque non dispongono di un potere statale (o non ne dispongono in maniera sufficiente) cui affidare la propria affermazione»; A. LANGER, *Il risveglio delle etnie*, in Id., *Aufsätze zu Südtirol 1978-1995/Scritti sul Tirolo* cit., p. 67 (saggio già pubblicato col titolo *Cultura della convivenza: cartina di tornasole per i movimenti etnico-nazionali*, «Quaderni piacentini», n. 10, 1983).

⁶ In un dialogo con Adriano Sofri apparso sulla rivista «Fine secolo» il 4 maggio 1985, Langer così rievocò la sua apertura progressiva verso gli appartenenti agli altri gruppi etnici nella società sudtirolese e affermò l'importanza delle lingue: «Alla visione distesa dei rapporti sociali dell'infanzia, succedette una forte identificazione con la comunità di lingua tedesca: erano gli anni allarmanti degli attentati e delle ingiustizie giudiziarie, tra il '55-'56 e il '60-'61. Il passaggio successivo fu la ricerca di interlocutori dall'altra parte, e una specie di ansiosa curiosità di vedere come andavano le cose altrove. [...] Cercavo, con altri, una linea che mi consentisse di restar solidale con la mia comunità (o anche solo di non esserne rigettato) e insieme di non essere nemico dell'altra. Di non esaurirmi nell'identificazione con una fazione, una situazione – di essere anche "altrove". [...] Parlare più lingue è una condizione pratica e metaforica di questa possibilità di essere qui e altrove. Per dirla con Humboldt, si è tante volte uomini quante lingue (e dialetti) si conoscono; è una spinta a relativizzare, a cogliere le differenze, e, ancora meglio, a cogliere certe finenze, certe sfumature che non soffrono la traduzione. Dove c'è una vocazione plurilingue latente, si deve coltivarla con cura. Tanto più in un'Europa in cui si moltiplicano i rifugiati, gli

Nel corso degli anni Langer si convinse sempre più che il Sudtirolo, valorizzando la convivenza interetnica e le diversità, potesse fornire insegnamenti ed esperienze generalizzabili e applicabili a contesti sociali e territoriali più ampi. In un saggio autobiografico del 1986 egli esprimeva chiaramente questa opinione, rammaricandosi della scarsa considerazione prestata a queste potenzialità ed esponendo le condizioni necessarie alla convivenza:

essere minoranza, senza per questo chiudersi in lamentele e nostalgie; coltivare le proprie peculiarità, senza per questo scegliere il 'ghetto' e finire nel razzismo; sperimentare le potenzialità di una convivenza pluri-culturale e pluri-etnica, partecipare a movimenti etno-nazionali, senza assolutizzare il dato etnico; lavorare per la comunicazione inter-comunitaria... a volte penso che tanti aspetti del futuro europeo potrebbero essere sperimentati e verificati in *corpore vili*, con gran profitto. Peccato che la politica dominante vada in direzione opposta (piuttosto verso Cipro, il Libano ecc.) e che così pochi al di là dei nostri confini provinciali se ne accorgano.⁷

Nel 1967 Langer fu tra i fondatori della rivista mensile «die brücke»⁸ («il ponte»), pubblicata fino alla primavera del 1969 e che aveva iniziato ad ospitare articoli in lingua italiana dal 1968. Dalle colonne del periodico egli auspicò la riorganizzazione pluri-etnica della politica tirolese e invitò al riconoscimento dei «segni dei tempi»,⁹ ad «un'immersione onesta nella storia»¹⁰ che faceva emergere una «struttura sempre più pluralistica di tutte le manifestazioni dell'esperienza umana».¹¹ Il giovane Langer, infatti, individuò alcuni elementi decisivi e universalmente condivisibili, capaci di «costituire un nuovo sistema di valori a sé stante [...] provvisorio e di validità storicamente determinata»,¹² «denominatori comuni», per potersi ritrovare gli uni con gli altri, per potersi riconoscere, anche al di là delle parentele elettive (affinità intellettuali) o delle alleanze,¹³ ruotanti intorno al più importante di tutti,

immigrati...»; cfr. *Le liste verdi prima del calcio di rigore*, in A. LANGER, *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., pp. 106-107.

⁷ A. LANGER, *Minima personalia*, «Belfagor», XLI, marzo 1986, e ora anche in Id., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., p. 87; Id., *La scelta della convivenza* cit., p. 24.

⁸ Il titolo era volutamente scritto con iniziali minuscole senza rispettare l'ortografia tedesca, nell'intento di avvicinarsi maggiormente al linguaggio parlato.

⁹ Cfr. A. LANGER, *Segni dei tempi*, «die brücke», I, n. 1, novembre 1967, in Id., *Il viaggiatore leggero* cit., pp. 38-44.

¹⁰ *Ivi*, p. 38.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ivi*, pp. 43-44.

¹³ *Ivi*, p. 44.

«la riscoperta del *valore dell'individuo*, della sua persona e della sua dignità». ¹⁴ Questi segni dei tempi evocati da Langer erano i seguenti:

- la *coesistenza* tra uomini e donne di diversa opinione, tra ideologie e ordinamenti sociali diversi; ¹⁵
- la *democrazia* come forma di vita e atteggiamento spirituale di comunanza umana che permette alla coesistenza di trasformarsi in compartecipazione;
- la *comunità* che «significa percorrere il proprio cammino insieme agli altri, dividere le proprie esperienze con gli altri, significa fare delle persone quella famiglia che, preconizzata in epoche passate forse solo da predicatori e sognatori, è divenuta oggi, a fronte dell'andamento demografico e della situazione mondiale, una semplice necessità»; ¹⁶
- la *responsabilità individuale* e la *libertà*, indispensabili per portare a maturità la comunità e la democrazia e che assumono un peso maggiore al di là della concezione cristiana e di quella marxista;
- la *cultura*, «necessario completamento della personalità [...], capacità autonoma di valutare, comprensione di sé e del presente, senso delle cose e della storia, creatività umana, coraggio delle proprie idee e accettazione dei propri limiti», ¹⁷ senza la quale responsabilità individuale e democrazia non sono ipotizzabili;
- la *politica* come dimensione partecipativa dell'individuo;
- la *nuova dimensione* assunta da tutti i problemi, da valutare «nell'ottica più ampia del contesto mondiale»; ¹⁸
- la *pace*, speranza e compito urgente da cui più che mai dipende la sopravvivenza dei valori;

¹⁴ *Ivi*, p. 43. «[...] l'evento centrale dei nostri giorni è proprio la valorizzazione dell'esistenza umana. Altri valori sono andati in crisi e hanno perso il loro significato generale. Eppure, da questa perdita, si è andato formando un nucleo che è comune a quasi tutti i sistemi di valori [...] del nostro tempo: l'essere umano. Trascurare questo segno del tempo sostituendolo con valori secondari (p. es. la nazione) sarebbe imperdonabile ed avrebbe certamente conseguenze drammatiche»; *ibidem*.

¹⁵ *Ivi*, p. 39. Secondo Langer questo era solo un requisito minimo, ma comunque importante: «Questo vocabolo di uso corrente, non troppo bello e nemmeno molto significativo, è capace però di evocare un'idea: che uomini e donne di diversa opinione, ideologie di diverso tipo, stati di diverso ordinamento e sistemi sociali di diversa impronta possano esistere uno accanto all'altro, se solo rinunciano a rivendicazioni violente di un proprio presunto potere assoluto. Certo vivere gli uni accanto agli altri non è gran cosa se non si trasforma in un "con gli altri", ma è pur sempre un primo passo nella direzione dello stare insieme umano»; *ibidem*.

¹⁶ *Ivi*, p. 40.

¹⁷ *Ivi*, p. 41.

¹⁸ *Ivi*, p. 42.

- il *dialogo*;
- l'*insicurezza*, da interpretarsi in senso positivo, come spinta a essere «più modesti, più aperti, più disponibili nei confronti degli altri, meno esposti ai rischi di un appiattimento o imbolsimento culturale».¹⁹

2. DALLA FORMAZIONE E DALL'INCONTRO CON CULTURE DIVERSE ALLA POLITICA LOCALE

Compiendo gli studi a Firenze presso la Facoltà di Giurisprudenza, dal 1964 al 1967, Langer fu allievo di Giorgio La Pira ed entrò in contatto con intellettuali cattolici e marxisti.²⁰ Durante il soggiorno toscano, visitando la scuola di Barbiana, rimase colpito dalla figura di don Lorenzo Milani,²¹ del quale tradusse in lingua tedesca (insieme a Marianne Andre) la celebre opera *Lettera ad una professoressa*. Questo incontro convinse Langer a intraprendere l'insegnamento, prima organizzando un doposcuola volontario per immigrati e poi come docente a Bolzano e Merano e, successivamente, come professore di storia e filosofia a Roma (1975-1978).

Immersosi nella lotta studentesca del '68 nella sua regione, Langer concluse gli studi universitari e come borsista trascorse un periodo di studio nella Repubblica Federale Tedesca, entrando in contatto con i movimenti extraparlamentari ed approfondendo la conoscenza della realtà sociale e politica dell'area germanofona e dei paesi del Nord Europa. Dopo aver aderito a Lotta Continua e aver conseguito anche la laurea in Sociologia a Trento nel 1972, tra il 1973 e il 1975, Langer organizzò per questo movimento un osservatorio politico-sociale e una rete di contatti con i paesi esteri, proseguendo, in un ambito differente e più vasto, all'attività di 'costruzione di ponti', legami, amicizie, contatti che lo spinsero a guardare con grande interesse ai movimenti civili ed ecologisti emergenti in quel periodo nella Repubblica Federale Tedesca.

Dalle sollecitazioni intellettuali e dalla maturazione politica e sociale avvenuta a contatto con la cultura cattolica di sinistra e quella socialista, dalla crisi politico-ideologica della sinistra europea, dall'attenzione verso l'ecolo-

¹⁹ *Ivi*, p. 43.

²⁰ Tra gli incontri di questo periodo si segnalano i contatti con padre Ernesto Balducci e don Enzo Mazzi della comunità dell'Isolotto. Inoltre Langer collaborò con alcune riviste, come, ad esempio, «Testimonianze» e «Politica».

²¹ A. LANGER, *Don Lorenzo Milani ci disse: dovete abbandonare l'Università*, «Azione non-violenta», XXIV, giugno 1987, in *Id.*, *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., pp. 70-73.

gia politica e dall'adesione alla nonviolenza, Langer trasse ispirazione per unire in un progetto politico comune cittadini e associazioni desiderosi di riformare la politica altoatesina superando le contrapposizioni etniche e aprendo nuovi spazi di partecipazione, democrazia e libertà.

Rielaborando in una sintesi personale e originale un vasto patrimonio di valori, egli si prodigò nell'attività politica, sociale e intellettuale come mediatore e «uomo di frontiera senza frontiere»,²² divenendo 'viaggiatore leggero', cittadino del mondo, cosmopolita e plurilingue a servizio del prossimo, senza perdere il legame con le proprie radici. Ritornato in Sudtirolo, Langer diede vita alla lista Neue Linke/Nuova Sinistra nel 1978 che, sostenuta dal Partito Radicale, riunì il dissenso sudtirolese contro la politica conservatrice e di esclusivismo etnico della Südtiroler Volkspartei (SVP). Questa novità nel panorama politico altoatesino ottenne subito un buon successo e portò Langer ad essere eletto consigliere provinciale di Bolzano, carica che ricoprì dal novembre 1978 al dicembre 1981, quando si dimise per effettuare la rotazione di metà mandato, prevista al momento della formazione della lista, e tornò all'attività di traduttore e di insegnamento e ricerca.²³ Nel novembre 1983 egli venne eletto consigliere regionale alla testa della Lista Alternativa per l'altro Sudtirolo/Das andere Südtirol, erede della lista precedente e sempre più caratterizzatasi come lista civica multietnica, ecologista e pacifista, tanto da rappresentare un punto di riferimento e un'esperienza pilota per la nascita del movimento verde in Italia, del quale l'ecologista sudtirolese fu tra i principali promotori contribuendo in modo decisivo, tra il 1983 e il 1986, alla fondazione della Federazione delle Liste Verdi. Tuttavia la concezione 'verde' e l'impegno politico langeriano non si esaurirono mai soltanto in questa forza politica. Infatti Langer considerava il neonato movimento uno strumento che avrebbe dovuto reinventarsi in una continua interazione con i fermenti e le domande della società allo scopo di avviare un rinnovamento democratico. Giunse così a proporre, subito dopo le elezioni politiche nazionali del maggio 1987 e l'ingresso degli ecologisti nel Parlamento italiano, di 'biodegradare' le liste politiche affinché si rigenerassero per evitare un processo di sclerotizzazione che avrebbe potuto portare rapidamente i Verdi (come in effetti avvenne) ad ereditare i difetti dei tradizionali partiti politici.

²² P. MACINA, *Alexander Langer*, in *Le periferie della memoria. Profili di testimoni di pace*, ANPPIA (Federazione di Torino) e Movimento Nonviolento (Verona), 1999, p. 64.

²³ In quel periodo venne comandato presso l'Università di Trento con collaborazioni anche presso gli atenei di Urbino e Klagenfurt.

3. 1989-1995: LANGER MESSAGGERO DELL'ECOLOGIA POLITICA IN EUROPA

Riconfermato consigliere regionale nel 1988 per la Grüne Alternative Liste/Lista Verde Alternativa, prima di accettare la candidatura al Parlamento europeo (PE) sollecitatagli dai Verdi sudtirolesi, Langer interpellò pubblicamente i propri elettori e i lettori di «Omnibus», chiedendo loro di esprimersi su questa ipotesi per aiutarlo a decidere.²⁴ Dopo aver verificato la presenza di un forte favore nei confronti di questa opzione accettò la sfida, candidandosi nella circoscrizione Nord-Est (Trentino Alto-Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia Romagna) per la lista Verdi Sole che Ride, e nel giugno 1989 fu eletto eurodeputato nel primo Gruppo Verde divenendone primo co-presidente.²⁵

Alla missione europea, iniziata dimettendosi immediatamente da consigliere regionale per dedicarsi completamente al nuovo incarico assunto, Langer assegnò un'importanza particolare, intravedendo in essa nuove opportunità per mettersi a servizio dei movimenti ecopacifisti e realizzare gli obiettivi politici, ecologici e sociali in cui credeva. Langer interpretò esemplarmente il ruolo di rappresentante del popolo europeo e del movimento verde, rendendo periodicamente pubblici i rendiconti delle entrate e delle uscite dei compensi provenienti dalla sua carica, buona parte dei quali vennero da lui reinvestiti per finanziare soprattutto iniziative, campagne e progetti ecologici e di pace, principalmente attraverso il Fondo Verdeuropa

²⁴ «Sempre più spesso mi succede che amici verdi mi chiedano di candidarmi alle elezioni europee, dove con qualche probabilità potrei forse anche essere eletto [...]. Ora mi trovo in grande difficoltà a decidere se accettare – qualora mi venisse formalmente proposta – questa candidatura. Vi pesano in senso contrario, considerazioni di tipo personale (tra le quali la paura di diventare sempre più davvero un “politico”, e di finire per essere totalmente assorbito da un ruolo, una funzione, dietro alla quale ogni spontaneità finisce per infrangersi o potersi comodamente nascondere) e vi pesa – ovviamente – quell'incarico che quasi 10.000 voti di preferenza mi hanno assegnato per il lavoro in Consiglio provinciale. [...] Posso chiedere un consiglio a chi legge OMNIBUS? Bastano poche righe, purché franche. Grazie. Alexander Langer»; A. LANGER, *Langer al Parlamento europeo?*, «Omnibus», n. 47, 27 gennaio 1989, p. 8 (nella medesima pagina l'appello compariva anche in lingua tedesca con il titolo «*Langer nach Europa?*»). Due mesi dopo Langer rispose così alle risposte pervenute: «Di tutto cuore ringrazio quelle circa 150 persone che si sono fatte vive per consigliarmi in un senso o nell'altro [...]. Tutte le espressioni, anche se magari contrarie tra loro nell'indicazione pratica, erano contrassegnate da grande senso di solidarietà e vicinanza, e ciò mi aiuta molto e fa piacere. Non appena sarò in grado di dare una risposta matura, lo farò pubblicamente; per le risposte individuali ci metterò un po' di tempo, ma ce la farò»; ID., *Langer & Europa*, «Omnibus», n. 50, 10 marzo 1989, p. 2 (anche questo testo è preceduto dalla versione in lingua tedesca).

²⁵ Nella stessa circoscrizione venne eletta, per i Verdi Arcobaleno, Adelaide Aglietta che lavorò insieme a Langer nel Gruppo Verdi del PE a favore di un'Europa federale, dei popoli, delle regioni e delle autonomie.

Nord-est, da lui amministrato con altri ecologisti, che ricevette 5,5 milioni al mese e che sostenne diverse iniziative tra le quali, ad esempio, 'l'incontro internazionale delle madri' delle vittime nei conflitti e nelle repressioni in Jugoslavia, Argentina, Israele, Palestina ecc., corsi di formazione per l'agricoltura biologica, la promozione di energie rinnovabili, l'acquisto delle terre in Amazonia per farvi ritornare la tribù degli Xavantes e altre iniziative per favorire la convivenza tra i popoli. Langer privilegiò l'aiuto ai progetti meno pubblicizzati e di impatto diretto e locale sul territorio e si sottrasse alle kermesse benefiche e ai riti mediatici del potere. Inoltre si occupò personalmente di fornire informazioni ai cittadini e alle associazioni, sulle attività delle istituzioni comunitarie attraverso rubriche e articoli su riviste periodiche e giornali italiani e tedeschi.²⁶

La rivoluzione nonviolenta del 1989, che portò alla caduta del Muro di Berlino e, di lì a pochi anni, al completamento della dissoluzione del blocco comunista, aprì una breve stagione di speranze per la pace e l'unione del continente europeo. A partire dal 1991, però, la disgregazione della Jugoslavia riportò nel cuore dell'Europa gli orrori della guerra e della pulizia etnica. Langer si trovò coinvolto direttamente in questo periodo di transizione epocale che sfociò nella liberazione di stati e popoli dell'Est europeo, ma anche nella tragedia delle guerre balcaniche che trovarono divisi, deboli e impreparati gli stati e le istituzioni della Comunità europea. Nei primi anni '90 l'impegno di Langer in favore della pace in ex Jugoslavia fu molto intenso: partecipò, infatti, alle due Carovane di pace nell'ex Jugoslavia del 1991 promosse da diverse organizzazioni nongovernative e, nel gennaio 1992, costituì un 'comitato di sostegno alle forze ed iniziative di pace in Jugoslavia' che, dal luogo d'origine prese il nome di 'Verona Forum'. Sul versante istituzionale il PE approvò nel 1994 una sua relazione e proposta per l'istituzione di un Tribunale internazionale per i crimini contro l'umanità nell'ex Jugoslavia²⁷ e un rapporto sulle relazioni Est-Ovest e la politica di sicurezza. Langer svolse poi anche numerose missioni ufficiali dell'UE in

²⁶ Tra il settembre 1989 e l'aprile 1991, Langer curò la rubrica di informazione sull'attività dei Verdi al PE intitolata «Verde Europa» per il periodico della Legambiente «La Nuova ecologia». I testi ivi apparsi sono stati ristampati e raccolti anche in un'apposita sezione in A. LANGER, *Vie di pace* cit., pp. 358-374.

²⁷ Cfr. A. LANGER, *Crimini contro l'umanità* (relazione al PE per la creazione del Tribunale internazionale per i crimini contro l'umanità), dicembre 1993-gennaio 1994, in *La Fondazione Alexander Langer Stiftung*, suppl. a «Una Città», VIII, n. 73, 1998, p. 17; Id., *Un tribunale internazionale per la ex Jugoslavia*, in «Europaregion», XV, n. 21, 27 maggio 1994, p. 202; Id., *Sulla creazione di un tribunale internazionale contro i crimini di guerra nell'ex-Jugoslavia*, «Manitese», luglio 1994, in *Il viaggiatore leggero* cit., pp. 287-292.

Albania, Russia, Israele e nei Balcani e presentò anche diversi altri rapporti approvati dal PE.²⁸

Durante la sua attività a Bruxelles e Strasburgo organizzò numerose occasioni di confronto e dialogo tra minoranze e 'popoli europei' e, in particolare, incontri tra rappresentanti di minoranze e gruppi etnici in conflitto.

Rieletto eurodeputato nel giugno 1994, Langer, stimato e apprezzato da molti cittadini e da diverse associazioni ma lasciato spesso solo nelle battaglie per la pace e la convivenza, non riuscì a terminare il secondo mandato. Sconvolto dal protrarsi della guerra nell'ex Jugoslavia e dall'inerzia dell'Unione europea di fronte ai massacri, stanco e disperato, decise di togliersi la vita a Pian dei Giullari, nei pressi di Firenze, il 3 luglio 1995.

4. IL DECALOGO PER LA CONVIVENZA INTERETNICA E IL CORPO CIVILE DI PACE EUROPEO

Le liste civiche alternative in Sudtirolo rappresentarono interessanti esperienze politiche locali e inaugurarono un nuovo modo di fare politica, contraddistinto dal coinvolgimento diretto di associazioni, comitati, organizzazioni sociali e singole persone come soggetti uniti nel perseguimento di obiettivi e politiche condivisi. Una delle principali lotte, dotata di alto valore simbolico e capace di coagulare diverse forze sociali altoatesine, fu l'obiezione di coscienza al censimento etnico obbligatorio. La scelta del 'no' alla schedatura etnica non anonima, introdotta nel 1981 dal Presidente del Consiglio Spadolini e tuttora praticata ogni dieci anni, assunse in Langer il carattere di impegno costante a favore della convivenza e contro la divisione in blocchi etnici della comunità territoriale.

Da questa spinta per una convivenza allargata in cui non venisse assolutizzata un'identità foriera di separatismi, settarismi, ma dove ogni appartenenza potesse essere riconosciuta, valorizzata e, contemporanea-

²⁸ Per dare solo un parziale resoconto si possono citare i seguenti rapporti: sull'apertura politica e commerciale all'Albania (1991); sulla riconversione civile della base missilistica di Comiso (1992); sull'accordo di transito con l'Austria (1992), sull'accordo di cooperazione con la Slovenia (1993); sulla promozione del commercio equo e solidale (1994); sul futuro delle relazioni tra Unione europea e Albania (1994). Tra i successi di Langer al PE va annoverata anche l'adozione, a larga maggioranza, di una risoluzione che vietava la brevettabilità delle manipolazioni genetiche di materia vivente (umana, animale e vegetale), avvenuta il 1° marzo 1995. Per un resoconto completo dell'attività parlamentare europea, europeista e federalista di Langer cfr. A. LANGER, *Vie di pace cit., passim*. Per un'analisi dell'impegno europeista e federalista di Langer cfr. G. GRIMALDI, *Alexander Langer: speranze e proposte per un'Europa federale*, «I Temi», VII, n. 26, dicembre 2001, pp. 9-40.

mente, convivere con molte altre, nacquero molte proposte e interventi di Langer, pronto a confrontarsi con tutti gli interlocutori politici e sociali, a combattere ogni razzismo e costantemente intento ad incrementare il dialogo e lo scambio di idee. L'esperienza diretta dei conflitti armati e l'urgenza di prevenire l'esplosione della violenza tra popoli, gruppi e comunità spinse Langer ad abbozzare, nel 1994, un *Decalogo per la convivenza interetnica* nel quale egli avanzava una serie di proposte generali da attuare (frutto di una riflessione ormai più che ventennale), illustrandole e commentandole brevemente. Pur consapevole del rischio di genericità insito nel progetto, Langer spiegò che con tale contributo non intendeva occuparsi tanto «della definizione dei "diritti etnici" (o nazionali, confessionali ecc.) ma della ricerca di criteri per costruire un *ordinamento della convivenza pluri-culturale*»,²⁹ non concepito come insieme di norme legali ma come «insieme di valori e di pratiche della mutua tolleranza, conoscenza e frequentazione».³⁰ Langer connotava come 'etnico' quell'insieme di «caratteristiche nazionali, linguistiche, religiose, culturali che definiscono un'identità collettiva e possono esasperarla fino all'etnocentrismo».³¹ Nella lucida e sintetica esposizione del decalogo, che viene di seguito riportato, si possono riscontrare alcune conclusioni provvisorie che delineano un 'manifesto' per una nuova cittadinanza pluralista senza pretendere di esporre nuove teorie sociali, ma suggerendo semplicemente percorsi concreti da seguire, tenendo conto dell'esperienza e dello studio delle radici dei conflitti:

1. *La compresenza pluri-etnica sarà la norma più che l'eccezione; l'alternativa è tra esclusivismo etnico e convivenza.* [...]
2. *Identità e convivenza: mai l'una senza l'altra; né inclusione né esclusione forzata.* [...]
3. *Conoscersi, parlarsi, informarsi, inter-agire: 'più abbiamo a che fare gli uni con gli altri, meglio ci comprenderemo'.* [...]
4. *Etnico magari sì, ma non a una sola dimensione: territorio, genere, posizione sociale, tempo libero e tanti altri denominatori comuni.* [...]

²⁹ A. LANGER, *Da dove nascono i dieci punti per la convivenza*, «Il Segno», 27 marzo 1995 e in Id., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., p. 293. Il corsivo è presente nel testo originale.

³⁰ *Ivi*, pp. 293-294.

³¹ A. LANGER, *Tentativo di decalogo per la convivenza interetnica*, in Id., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., nota 1, p. 295. Secondo la definizione di Kellas «l'etnocentrismo costituisce la base generale, forse persino universale, di un tipo di comportamento da cui nascono anche il nazionalismo e il razzismo» e «riguarda essenzialmente la parzialità degli individui a favore del proprio gruppo etnico e contro gli altri gruppi»; J.G. KELLAS, *Nazionalismi ed etnie* cit., pp. 12-13.

5. Definire e delimitare nel modo meno rigido possibile l'appartenenza, non escludere appartenenze e interferenze plurime. [...]

6. Riconoscere e rendere visibile la dimensione pluri-etnica: i diritti, i segni pubblici, i gesti quotidiani, il diritto a sentirsi a casa. [...]

7. Diritti e garanzie sono essenziali ma non bastano: norme etnocentriche favoriscono comportamenti etnocentrici. [...]

8. Dell'importanza di mediatori, costruttori di ponti, saltatori di muri, esploratori di frontiera. Occorrono 'traditori della compattezza etnica' ma non 'transfughi'. [...]

9. Una condizione vitale: bandire ogni violenza. [...]

10. Le piante pioniere della cultura della convivenza: gruppi misti interetnici. [...].³²

Già nel maggio 1985 Langer, discutendo con Adriano Sofri,³³ aveva anticipato alcune indicazioni, riprese nell'ottavo punto del decalogo, per tentare di fare uscire il pacifismo dall'utopia (e dalle utopie riguardo alle quali, con onesta autocritica, ammetteva una spesso difficile ed effettiva accettazione personale).³⁴ Nel tentativo di far approdare il pacifismo con «un banco di prova fatto di nemici concreti [...] allo scioglimento concreto dell'inimicizia»,³⁵ Langer riteneva necessario individuare interventi in conflitti limitati (Libano, Cipro, Irlanda del Nord, Gibilterra ecc.) per promuovere il riavvicinamento tra le persone e le comunità:

[...] c'è bisogno dal basso, dai ranghi, di molti traditori del proprio blocco che passino dall'altra parte, non diventino semplicemente dei transfughi. Questi 'disertori' devono poter contare su loro omologhi nell'altro blocco perché il loro credito cresca, e perché la loro maturazione sia reciproca. A un certo punto diventa possibile associarsi, arrivare a un grado molto alto di integrazione e di efficacia congiunta – ma alla condizione di aver conservato un'appartenenza. Per fare una pace bisogna che qualcuno, senza dover essere un eroe, dimostri che è possibile, e che in qualche modo ne sperimenti in anticipo le condizioni, passi attraverso il ponte che si è sforzato di gettare fra le due parti. E si può azzardare anche una certa asimmetria.³⁶

³² *Ivi*, pp. 295-303 (il corsivo è presente nel testo originale).

³³ Cfr. A. LANGER, *Le liste verdi prima del calcio di rigore* cit., pp. 105-120.

³⁴ «Io sento [...] che non ce la farei a vivere in una di quelle utopie che a volte noi stessi propaghiamo: i nostri stessi scacchi sono forse uno scampato pericolo»; *ivi*, p. 116. Esempio del coraggioso rigore e della onestà intellettuale di Langer sono anche un insieme di domande rivolte a se stesso, affidate alla memoria del suo computer il 4 marzo 1990, tra le quali compare, diretta e ineludibile, la seguente: «Vivresti effettivamente come sostieni che si dovrebbe vivere?»; A. LANGER, *Domande*, in *Id.*, *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., p. 319.

³⁵ A. LANGER, *Le liste verdi prima del calcio di rigore* cit., p. 119.

³⁶ *Ivi*, p. 117.

Si possono ancora sottolineare alcuni dei commenti e delle precisazioni che Langer aggiunse quale compendio all'enunciazione dei suoi dieci punti. Riguardo al primo punto egli affermò che «se si vuole veramente costruire la compresenza tra diversi sullo stesso territorio, occorre sviluppare una complessa arte della convivenza»,³⁷ capace di dominare gli istinti xenofobi.³⁸ Inoltre, con il quinto punto, Langer introduceva come elementi decisivi e reali, la flessibilità e la pluralità delle appartenenze e identità personali e collettive, che spesso sfumano l'una nell'altra e si confondono rendendo il dialogo e la conoscenza più praticabili.³⁹ Infine, approfondendo il sesto punto, Langer sottolineava l'importanza del rispetto e del riconoscimento reciproci di fronte alla sempre maggiore e inevitabile compresenza di differenti modi di vita, culture e religioni riscontrabile nelle società contemporanee.⁴⁰

Cercando di tradurre in iniziative concrete queste considerazioni e applicandole alla prevenzione dei conflitti, Langer propose la costituzione di un Corpo civile di pace europeo, riuscendo a farla introdurre in una risoluzione del PE del maggio 1995.⁴¹ Il progetto, finalizzato alla prevenzione dell'*escalation* violenta dei conflitti e all'attività di ristabilimento della pace e di ricostruzione della vita sociale, economica e culturale nella fase post-bellica, si delineò meglio negli anni successivi e venne concepito come strumento e servizio specifico dell'Unione europea, sotto l'egida della Commissione europea ed eventualmente anche impiegabile nelle missioni dell'ONU e dell'OSCE. Valorizzando le iniziative già intraprese e le competenze maturate dalle ONG, il Corpo civile di pace avrebbe dovuto essere costituito sia da volontari addestrati (inclusi gli obiettori di coscienza), sia da professionisti

³⁷ A. LANGER, *Tentativo di decalogo per la convivenza interetnica* cit., p. 296.

³⁸ L'argomento è ripreso anche in A. LANGER, *Go home, Irenäus*, «La Nuova ecologia», XVII, 6 maggio 1995 e in Id., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., pp. 267-268.

³⁹ «Consentire e favorire [...] una nozione pratica più flessibile e meno esclusiva dell'appartenenza – e permettere quindi una certa osmosi tra comunità diverse e riferimento plurimo da parte di soggetti “di confine” – facilita l'esistenza di zone grigie, a bassa definizione e disciplina etnica e quindi di libero scambio, di inter-comunicazione, di inter-azione»; A. LANGER, *Tentativo di decalogo per la convivenza interetnica* cit., p. 299.

⁴⁰ «Faticosamente l'Europa ha imparato ad accettare la presenza di più confessioni che possono coesistere sullo stesso territorio e non puntare a dominare su tutto e tutti o a espellersi a vicenda: ora bisogna che lo stesso processo avvenga esplicitamente a proposito di realtà pluri-etniche; convivere tra etnie diverse sullo stesso spazio, con diritti individuali e collettivi appropriati per assicurare pari dignità e libertà a tutti, deve diventare la regola, non l'eccezione»; *ivi*, p. 300.

⁴¹ Cfr. *Risoluzione sul funzionamento del Trattato sull'Unione europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996. Attuazione e sviluppo dell'Unione*, I. Obiettivi e politiche dell'Unione – A. Una vera articolazione della politica estera e di sicurezza comune (PESC), punto 3, capoverso v), in «Europe» (Agence Internationale d'information pour la presse) /Documenti n. 1936/37, 25 maggio 1995, p. 4.

specializzati pronti ad operare insieme per ristabilire fiducia e collaborazione tra le parti in conflitto, contribuendo in vario modo al *peace-building*.⁴²

5. L'EUROPA COME CASA COMUNE DEI POPOLI EUROPEI: LA CRITICA DEL NAZIONALISMO E DEI SEPARATISMI E LA CONVERSIONE ECOLOGICA

L'Europa è una dimensione culturale, sociale e politica presente sin dagli scritti giovanili di Langer che, nel novembre 1964, appena diciottenne, di fronte alla scarsa attenzione riservata dai giovani sudtirolesi all'unità del continente, aveva scritto:

La stragrande maggioranza della gioventù europea condivide l'impostazione federalista, vale a dire: vuole un'unione. E mostra un vivo interesse per tutte le problematiche connesse a tale processo. Da noi invece, almeno così mi pare, l'atteggiamento è spesso opposto [...]. Ed è davvero un peccato! Perché proprio in quanto sudtirolesi, dovremmo essere particolarmente interessati alla questione europea, visto che solo in un'Europa unita i problemi della nostra terra (*Heimat*) potranno essere veramente risolti [...]. Fino a che la gioventù non penserà in modo europeo, l'Europa rimarrà un'illusione.⁴³

⁴² Le linee generali di funzionamento e gli obiettivi erano già stati indicati da Langer; cfr. A. LANGER-E. GULCHER, *Un corpo civile europeo di pace*, «Azione nonviolenta», XXXII, ottobre 1995, pp. 11-13. La proposta venne approfondita e divenne oggetto di una raccomandazione specifica del PE del febbraio 1999 e fu poi rilanciata in una risoluzione del PE avente ad oggetto la comunicazione della Commissione europea sulla prevenzione dei conflitti, approvata nel dicembre 2001. Pur essendo aumentato il favore alla realizzazione del Corpo civile di pace europeo (anche grazie all'azione di *lobbying* delle stesse ONG) nell'ambito della gestione civile dei conflitti della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, attualmente non esiste ancora, mentre i progressi registrati nell'UE per la prevenzione civile dei conflitti sono inferiori a quelli realizzati nello sviluppo di una politica di difesa comune su base militare. Per ulteriori approfondimenti sul tema cfr. P. BERGAMASCHI, *Istituire un Corpo Civile Europeo di Pace. Una buona idea che prende Corpo...*, «Azione nonviolenta», XXVI, marzo 1999, pp. 10-13; G. GRIMALDI, *Il progetto del corpo civile europeo di pace. Una proposta per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, «Quaderni Satyagraha», II, n. 3, giugno 2003, pp. 174-184. Si può aggiungere che, soltanto parzialmente e con portata limitata, alcuni elementi della proposta sono stati introdotti nel Progetto di trattato costituzionale licenziato dalla Convenzione europea e ora sottoposto alla valutazione della Conferenza Intergovernativa convocata per definirne il testo finale, da sottoporre successivamente alla ratifica dei paesi membri per l'adozione. Infatti, il paragrafo 5 dell'articolo III-223 (sezione 3 'Aiuto umanitario') recita: «È istituito un Corpo volontario europeo di aiuto umanitario per inquadrare contributi comuni di giovani europei alle azioni umanitarie dell'Unione. La legge europea ne fissa lo statuto e il funzionamento»; cfr. *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* (CONV 850/03), Bruxelles, 18 luglio 2003, reperibile sul sito della Convenzione europea per il dibattito sul futuro dell'Unione europea (www.european-convention.eu.int).

⁴³ A. LANGER, *Anche da noi si parla molto di Europa*, in ID., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., p. 23.

L'attenzione ai 'popoli europei', ai gruppi etnici minoritari e alla costruzione di un vissuto comune di unità nella diversità («essere uniti non vuol dire togliere le differenze»⁴⁴ scriveva Langer nel 1967 in una sintesi di un intervento ad un convegno dell'Azione Cattolica) occupa quindi, come si è visto, una parte importante all'interno dell'operato di Langer. Teoria e prassi, riflessione ed azione sono praticamente saldate nel profondo slancio politico, intellettuale ed etico che Langer imprime alla sua attività e allo sforzo continuo di proporsi come 'portatore di speranza' (*Hoffnungsträger*) – definizione che indicò per ricordare l'ecologista tedesca Petra Kelly scomparsa in tragiche circostanze⁴⁵ – lottando sia per il riconoscimento dell'autonomia dei popoli che per l'affermarsi della loro reciproca cooperazione e integrazione.

Da europarlamentare, nonostante le remore o l'aperta ostilità verso il processo di integrazione europea manifestate da parte di molti ecologisti e verdi, Langer si pronunciò e agì a favore di una federazione europea, vista come antidoto al nazionalismo e strada indispensabile per la democrazia sovranazionale in Europa, giungendo a tale convincimento dopo aver constatato l'esigenza urgente di creare uno spazio politico democratico che garantisca un trasferimento di poteri sia verso l'alto, tramite l'istituzione di collegamenti e strutture sovranazionali, che verso il basso, mediante un corrispondente rafforzamento dell'autonomia e dell'autogoverno locali.⁴⁶ Senza tale cambiamento gli stati nazionali, pretendendo una anacronistica salvaguardia del loro potere sovrano assoluto avrebbero continuato a contribuire all'insorgere di conflitti e al risorgere di odi e rivendicazioni. La lezione dei Balcani e delle diffuse tendenze secessioniste nel continente erano un inquietante avvertimento. Ma gli stati nazionali risultavano anche «troppo grandi per consentire una reale democrazia partecipata» e «troppo piccoli per permettere di affrontare efficacemente alcuni grandi problemi contemporanei, da quelli ambientali a quelli del disarmo e della pace».⁴⁷

⁴⁴ ID., *I possibili malintesi di un discorso sulla pace*, in ID., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., p. 37.

⁴⁵ Cfr. A. LANGER, *Addio, Petra Kelly*, «Il Manifesto», 21 ottobre 1992 e in ID., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* cit., p. 85.

⁴⁶ Cfr. ID., *Diversità, autodeterminazione e cooperazione dei popoli: vie di pace*, relazione tenuta al Convegno «Localismi, nazionalità ed etnie», Preganziol (Treviso), Istituto Maritain, 6 dicembre 1991, in ID., *La scelta della convivenza* cit., pp. 81-82.

⁴⁷ A. LANGER, *Bisogno d'Europa: i Verdi per il federalismo europeo*, in ID., *Vie di pace* cit., pp. 325-326 (traduzione di *Pan-european federalism*, «Green leaves», bollettino del Gruppo Verde al Parlamento Europeo, Bruxelles, maggio 1991, p. 3). Per un approfondimento sull'argomento si veda anche l'intervento che Langer tenne il 6 novembre 1991 all'incontro di studio di Villa Vigoni (Goethe Institut) nei pressi di Como: ID., *Nazionalismo e federalismo nell'Europa*

Secondo Langer le diverse minoranze e comunità etniche avevano di fronte a sé due alternative: promuovere il federalismo europeo diluendo gli stati nazionali e permettendo un riconoscimento dell'autogoverno locale sostenibile (e non solo in senso propriamente ecologico come uso e rigenerazione delle risorse in un ambito controllabile), oppure perseguire la strada autodistruttiva delle rivendicazioni etniche e dell'autodeterminazione.⁴⁸ La tutela delle periferie e delle minoranze etniche, linguistiche e culturali era importante come quella della biodiversità naturale. La difesa di diritti e garanzie, doveva essere però inserita in un quadro di cooperazione e sviluppo aperto a progressi, contaminazioni e interferenze che sempre, nell'arco dei secoli, avevano consentito l'origine di nuove identità. Inoltre Langer riteneva che i gruppi etnici, con la scelta del federalismo e dell'autoaffermazione e autoconservazione come forma di autonomia o regionalismo, potessero apportare come soggetti attivi e innovativi «un fondamentale contributo al delinearsi di una particolare originalità europea».⁴⁹

L'allargamento dell'Unione europea verso Est era considerato dall'europarlamentare verde una risposta fondamentale per venire incontro alle aspettative di democrazia e di benessere provenienti dalle società dei nuovi stati indipendenti dell'Europa centro-orientale.⁵⁰

In una conferenza tenuta nel febbraio 1995, Langer, partendo dalla considerazione del ruolo dell'Europa nell'immaginario dei paesi dell'Est

attuale, in Il federalismo e la democrazia europea, a cura di G. Zagrebelsky, Roma, La Nuova Italia Scientifica, ottobre 1994, pp. 89-98.

⁴⁸ Langer definisce l'autodeterminazione «tecnologia non appropriata» per garantire i diritti delle minoranze e dei popoli, perché questi difficilmente «risiedono in maniera così compatta e circoscrivibile in territori facilmente delimitabili con netti confini etnici»; inoltre l'autodeterminazione implica «la costituzione o modificazione di "stati nazionali"», foriera di conflitti anche internazionali; A. LANGER, *Diversità, autodeterminazione e cooperazione dei popoli: vie di pace* cit., pp. 77-78. Già in precedenza Langer aveva rilevato come via di uscita la cultura della convivenza: «le etnie [...] appartengono a quel genere di minoranze che non possono sperare di diventare maggioranze, attraverso il reclutamento di nuovi aderenti conquistati con un'opera di convincimento; ecco perché rimangono solo due possibilità (se non si accetta l'assimilazione, contro la quale in genere si battono i movimenti etnico-nazionali: o si aspira ad una condizione in cui si sia maggioranza o addirittura padroni esclusivi in casa propria o si deve lavorare per un'ipotesi di convivenza)»; ID., *Il risveglio delle etnie* cit., p. 73 (il corsivo è nel testo originale).

⁴⁹ ID., *Gruppi etnici e minoranze: ostacolo al progresso o impulso allo sviluppo?* (intervento al Simposio scientifico internazionale «Minoranze per l'Europa di domani», Lubiana, 8-9 giugno 1989), in ID., *La scelta della convivenza* cit., p. 49.

⁵⁰ Nella primavera del 1995, Langer preparò un importante documento per i Verdi europei in previsione della Conferenza Intergovernativa chiamata nel 1996 a modificare il Trattato di Maastricht, nel quale sono illustrate la sua posizione federalista e proposte concrete ben definite per una riforma globale dell'UE; cfr. A. LANGER, *Über die Ausweitung der Europäischen Union*, in ID., *Die Mehrheit der Minderheiten* cit., pp. 104-116.

dopo la fine della guerra fredda, e in particolare dell'ex Jugoslavia, sostiene una rapida integrazione europea vista sia come restituzione di dignità («essere europei significava non essere considerati popoli marginali meno importanti degli altri»),⁵¹ sia come desiderio di condivisione di una comune sicurezza economica e politica dove la guerra non costituisse più una reale possibilità. Consapevole che i fattori che uniscono la gente possono spesso essere anche fattori di divisione (economia e mercato comune, comunicazioni e scambi, lingua, cultura ecc.), Langer auspicava l'introduzione «in tutti gli ordinamenti [...] di istituzioni favorevoli alla convivenza, che si costruiscano cioè dei vincoli che in qualche modo limitino l'egoismo, l'espansione, l'autoaffermazione di qualcuno contro tutti gli altri, senza eliminare la diversità, ma favorendola e integrandola nello stesso tempo».⁵² Altrimenti l'Europa avrebbe rischiato di morire a Sarajevo come denunciavano un appello trasversale di parlamentari europei e movimenti della società civile e un articolo di Langer del giugno 1995, volti a sollecitare un intervento dell'UE per bloccare il massacro che da tre anni avveniva in Bosnia e a chiedere anche una veloce adesione di quel paese all'UE.⁵³

La costituzione di un'area integrata euromediterranea verso Sud, allo scopo di avvicinare il Nord e il Sud del mondo, anche dal punto di vista economico, sociale ed ecologico era, secondo Langer, un altro obiettivo strategico essenziale per contrastare la profonda e iniqua disparità di risorse tra queste due aree.⁵⁴ Un obiettivo di tale portata sarebbe stato peraltro possibile solo «cambiando rotta»,⁵⁵ avviando una conversione ecologica della società e dell'economia che prevedesse il calcolo e l'inclusione di costi economici, sociali ed economici nel processo di crescita, abbandonando la scissione tra costi e benefici attuata dai paesi sviluppati che, di fatto, acquisivano i secondi scaricandone i primi quasi esclusivamente sulle future generazioni o sui paesi più poveri, vivendo così «in uno stato permanente

⁵¹ Id., *L'Europa e il conflitto nell'ex-Jugoslavia*, (conferenza e dibattito al Liceo Scientifico «Alvise Cornaro» di Padova, 5 febbraio 1995), in Id., *Il viaggiatore leggero* cit., pp. 305-306.

⁵² *Ivi*, p. 310.

⁵³ Id., *L'Europa muore o rinasce a Sarajevo*, in *La scelta della convivenza* cit., pp. 87-94.

⁵⁴ Cfr. Id., *Insieme con l'Est e il Sud*, «Europaregioni», XIII, n. 23, 12 giugno 1992, p. 222; Id., *Fratellanza euromediterranea*, «Verdeuropa», n. 2, maggio 1995, p. 3; Id., *Ethnicity and co-existence in the East Mediterranean*, (discorso alla conferenza internazionale «Palestina, mondo arabo e il sistema internazionale esistente: valori, culture, politica», Birzeit-Gerusalemme-Nablus, 5-9 luglio 1993), in *Fondazione Alexander Langer Stiftung*, Bolzano, 2° ed. in lingua inglese, giugno 2001, pp. 18-26.

⁵⁵ Id., *500 anni bastano... ora cambiamo rotta*, (intervento introduttivo alla sessione speciale della «Campagna Nord-Sud: biosfera, sopravvivenza dei popoli, debito»), Genova, 1-3 novembre 1991, in Id., *Il viaggiatore leggero* cit., pp. 178-187.

di "insolvenza fraudolenta"⁵⁶ verso la natura. Questa trasformazione profonda era possibile solo grazie ad istituzioni politiche sovranazionali e la pace e «la conversione ecologica della società», che avrebbe potuto affermarsi solo se fosse apparsa socialmente desiderabile,⁵⁷ erano obiettivi connessi e riconducibili all'importanza e al ruolo centrale che il rapporto relazionale assumeva nel pensiero e nella attività langeriana. Come viene infatti sottolineato da Roberto Dall'Olio, l'«utopia concreta» di Langer consisteva «nel tentativo relazionale e fenomenologico di tenere insieme, con la cucitura degli affetti, delle passioni civili, i centri e le periferie, identità regionali e governi sopranazionali, economie bio-regionali e planetarie».⁵⁸ La pace, quindi, non poteva mai confondersi, secondo Langer, con il quieto vivere o con la pace interiore, oppure essere scambiata con una situazione di assenza di relazioni e di tensioni, ma poteva scaturire solo dal dialogo e dal confronto. Per analogia, la sostenibilità non poteva essere misurata soltanto da parametri tecnico-scientifici ed ambientali ma doveva riguardare tutti gli aspetti che contribuivano alla qualità della vita dell'uomo e degli esseri viventi.

Il 'popolo europeo' viene ad assumere nella concezione langeriana un'identità plurale, traducendosi nel prodotto della nuova e dinamica convivenza di una molteplicità di culture e identità, caratterizzate dalla capacità di «mantenere e di coltivare la diversità [...] sapendo che poi da questo nascono anche nuove diversità».⁵⁹ Il popolo europeo costituisce così un sostrato fondato sul reciproco riconoscimento, sulla relazione tra diverse entità inclusive e flessibili sulle quali possono poggiare tanto un sistema istituzionale sovranazionale capace di garantire l'autonomia politica ai diversi livelli di governo e di rappresentanza secondo il principio della sussidiarietà, quanto il riconoscimento e l'attuazione dei diritti individuali e collettivi.

La salvaguardia delle identità non rappresentava per Langer un ostacolo alla costruzione di un'Europa democratica unita in una struttura federale, in cui la dimensione politica acquisisse almeno pari importanza rispetto

⁵⁶ ID., *Eco-debito: bisogna imparare a far i conti con l'oste*, «Messaggero cappuccino», XXXIII, febbraio 1989, in ID., *Il viaggiatore leggero* cit., p. 175.

⁵⁷ ID., *La conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile*, «Benessere ecologico», 8-10 settembre 1994 e in ID., *Il viaggiatore leggero* cit., pp. 142-150.

⁵⁸ R. DALL'OLIO, *Entro il limite. La resistenza mite di Alex Langer*, Molfetta (Bari), La Meridiana, 2000, p. 13.

⁵⁹ A. LANGER, *Non basta dire: pluri-etnico è bello*, in *Fondazione Alexander Langer Stiftung*, Bolzano, giugno 2001, p. 12. Per una riflessione simile che offre un panorama storico, politico e culturale sui rapporti tra nazionalità ed etnie in Europa, continente dove la pulizia etnica non è stata l'eccezione ma la norma, e che si pronuncia a favore del multiculturalismo si veda G. BOCCHI, M. CERUTI, *Solidarietà o barbarie. L'Europa delle diversità contro la pulizia etnica*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1994.

all'integrazione economica. Da queste aspettative discendeva la delusione provata da Langer per il Trattato di Maastricht e la sottolineatura del bisogno di un'Europa politica per arginare il risveglio degli etno-nazionalismi e dell'esclusivismo etnico e per affermare politiche di inclusione (e non di fusione o *melting pot*), basate sulla volontà di scegliere consapevolmente la convivenza.

Il legame tra popoli europei e conversione ecologica nel pensiero di Langer è evidenziato dalla necessità di «nuove (forse antiche) convinzioni culturali e civili, elaborate [...] in larga misura al di fuori della politica, fondate piuttosto su basi religiose, etiche, sociali, estetiche, tradizionali, forse persino etniche (radicate, cioè, nella storia e nell'identità dei popoli)»⁶⁰ idonee a rendere possibili una politica ecologica efficace e la salvaguardia del pianeta attraverso l'adozione di una 'costituente ecologica' come patto fondativo culturale e politico prima ancora che giuridico e una serie di misure integrate (adozione del bilancio ecologico nelle amministrazioni pubbliche, riduzione dei bilanci, promozione delle economie regionali per evitare l'assoggettamento al mercato mondiale e per sostenere produzioni maggiormente ecosostenibili, sistemi tariffari e fiscali ecologici, generalizzazione della valutazione dell'impatto ambientale, redistribuzione del lavoro, riduzione dell'economia finanziaria a favore della 'fruizione in natura', interdipendenza e partnership fondate sulla cooperazione, autolimitazione dei consumi tramite il riutilizzo e il riciclo).⁶¹

La nuova prospettiva langeriana si affida anche ad un mutamento degli stili di vita, attraverso il rovesciamento del motto olimpico «citius, altius, fortius» (più velocemente, più in alto, con più forza) nel suo contrario «lentius, profundius, dulcius» (più lentamente, più in profondità, con più dolcezza)⁶² e diventa un forte impegno etico concreto per cambiare i comportamenti individuali e collettivi.

L'intensa e sofferta testimonianza lasciata dal pensiero e dall'azione di Langer indica un percorso che può portare alla costruzione di una cittadinanza multiculturale europea, all'unità politica e a un futuro di pace, sospingendo l'Europa ad essere 'ponte' e ad 'essere anche altrove' per sostenere la convivenza tra i popoli.

⁶⁰ A. LANGER, *La conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile* cit., p. 146.

⁶¹ *Ivi*, pp. 146-149.

⁶² *Id.*, *Futuro semplice. Più lenti, più profondi, più dolci*, (intervento al Convegno giovanile di Assisi 1994), «Rocca», agosto 1995 e col titolo *Per un futuro amico*, in *Fondazione Alexander Langer Stiftung*, Bolzano, giugno 2001, pp. 12-13.

HELGA BORIES SAWALA

UNA MEMORIA COMUNE DEGLI EUROPEI? UN PUNTO DI VISTA DI STORIA CONTEMPORANEA

1. La seconda guerra del Golfo, e il fallimento di tutti tentativi per impedirla, con la divisione del campo europeo in favorevoli e contrari all'intervento, ha reso l'anno passato la situazione particolarmente inattuale per discutere dell'integrazione europea e dell'esistenza, oppure della costruzione possibile di un 'popolo europeo'. Le preoccupazioni del momento riguardavano un'altra regione del mondo anziché l'Europa. Ma anche chi rivolgeva il proprio sguardo verso il nostro 'vecchio' continente era forzato ad accorgersi di quanto i paesi europei fossero ancora lontani dal raggiungere i propri traguardi, per esempio una politica estera comune. Non solo i tentativi dei singoli politici europei per imporre il rispetto del diritto internazionale erano falliti, ma anche l'Europa offriva uno spettacolo abbastanza triste: divisa come mai e incapace di trovare un accordo interno e ancora meno di giocare un ruolo di spicco e di responsabilità sul piano internazionale.

Il solo elemento positivo e una possibile giustificazione per parlare di popolo/i europeo/i sono state le massicce manifestazioni per la pace. Esse hanno evidenziato appunto, almeno all'ovest, la discesa di un 'popolo europeo' sulle piazze. A parte questo però, nel corso del 2003, gli euroscettici hanno visto confermate le loro aspettative, mentre gli euroottimisti hanno vissuto uno storico momento di depressione per le loro speranze. In effetti, nei mesi seguenti il conflitto iracheno si è avvertito che la profonda spaccatura tra la 'vecchia' e la 'nuova' Europa (secondo la prospettiva della destra americana) non è per niente diminuita e non divide l'Europa solo in momenti eccezionali, ma purtroppo anche quando si tratta di decidere sugli esiti essenziali nella costruzione della futura casa comune. Il fallimento, per ora, dell'accordo sul progetto di trattato costituzionale europeo non è soltanto dovuto al consueto conflitto tra integrazione e interessi nazionali, nei termini in cui si è manifestato per decenni della storia della costruzione

europea, ma piuttosto al fatto che ora paesi che non fanno nemmeno ancora parte dell'unione seguono, per evidenti e plausibili ragioni storiche, solo i propri interessi nazionali senza badare al danno causato dal proprio atteggiamento ai valori comuni. Però, proprio il fallimento della costituzione europea aumenta il rischio insito nell'allargamento europeo per il processo d'integrazione, e potrebbe dimostrarsi un nodo molto più spinoso delle tante difficoltà e degli ostacoli superati nei decenni scorsi. Il lento e difficile progresso realizzato dai trattati di Roma ad oggi potrebbe rovesciarsi nel suo contrario, e non è escluso di dover vedere addirittura la casa europea saltare in aria.

2. Alla luce delle recenti evoluzioni anche la domanda di partenza della discussione di questo volume, cioè: esiste già oppure esisterà un 'popolo europeo'? si pone in maniera ancora più scettica della consueta reticenza ispirata dallo sguardo storico. Anche se concordo con Hobsbawm per sostenere che non tutti i concetti hanno bisogno di essere definiti per poterli utilizzare: «Horses can be recognized and ridden by those who can't define them»,¹ mi sembra valga la pena di chiarire un parola così pluri-dimensionale come 'popolo'.

In primo luogo, si tratta di escludere l'accezione 'etnica' del concetto di popolo. Parlare di popoli europei in una dimensione etnica, non a caso, evoca subito i Balcani, dove nel nome di principi 'etnici' si sono visti conflitti di una crudeltà che nessuno avrebbe creduto possibile ancora in Europa alla fine del Novecento. Ma anche fuori da questo contesto attuale, non sembra sensato definire il concetto di popolo secondo criteri etnici, almeno in Europa. Da una parte una storia di scambi e di migrazioni plurisecolari ha impedito che ci siano entità etniche chiaramente delimitate, dall'altra, l'omogeneità 'etnica' in senso stretto non è ancora tale che si potrebbe parlare di un popolo 'etnico' europeo – a prescindere dal fatto che allora in senso lato anche il continente americano e l'Australia, con l'eccezione delle ormai poco numerose popolazioni indigene – sarebbero etnicamente parlando 'europei'.

Un altro concetto di popolo (*laicos*) lo distingue dalle *élites*, cioè il popolo profano opposto al ceto colto, dotto, iniziato, del 'clero' nel senso originario della parola. Anche questa definizione sarebbe da scartare, mi pare, per la nostra discussione, anche se è vero che la spaccatura odierna tra le *élites* europeistiche e il popolo 'volgare', piuttosto scettico, deve attirare la

¹ Cfr. E. HOBSBAWM, *On history*, London, Weidenfeld & Nicholson, 1997, p. 114.

nostra attenzione. Il fatto che gli intellettuali più europeisti, che addirittura hanno spesso già girato le spalle alla loro appartenenza nazionale e si sentono cittadini europei, non riescano a far condividere tali atteggiamenti al 'popolo', costituisce un problema serio nell'attuale processo europeo. Fare l'Europa dall'alto in basso non ha certezza di successo, come mostrano vari referendum falliti oppure riusciti solo con una piccola maggioranza. Anche l'euroscetticismo dei diversi movimenti d'estrema destra costituisce un avvertimento da non sottovalutare. È molto facile e appagante indirizzare il risentimento popolare contro la burocrazia di Bruxelles. Non a caso, accanto alle reminiscenze del passato fascista o nazista (fortunatamente sempre meno popolari), è la xenofobia che costituisce oggi il centro dell'ideologia d'estrema destra. Nel loro repertorio mentale e propagandistico, l'euroscetticismo prende un peso sempre più grande, strumentalizzando la paura diffusa della gente di fronte a un mondo globalizzato e a una complessità politica e vitale che sembra sfuggire alla comprensione e alla capacità di agire dei singoli individui.

Una terza definizione nota del popolo lo oppone al 'sovrano' e si ritrova nel concetto di 'sovranità popolare' delle democrazie. Ecco una dimensione che mi sembra informare bene almeno un aspetto di quel che intendiamo quando parliamo del 'popolo europeo', anche se dobbiamo allora scartare un'interpretazione troppo 'repubblicana' della nozione di sovranità popolare. Va ricordato che solo l'allargamento previsto metterà le repubbliche europee in una sicura maggioranza di fronte alle numerose monarchie ancora esistenti, ma è vero che le realtà costituzionali democratiche nei fatti possono coesistere con forme di governo più tradizionaliste.

3. Come allora va definito il 'popolo europeo'? Nelle sue osservazioni introduttive, Corrado Malandrino propone di non vedere in esso solo il corpo elettorale già costituito e nemmeno solo quello sceso in massa nelle piazze per manifestare per la pace, ma sostiene che oggi il 'popolo europeo' avrebbe già superato i confini nazionali e starebbe lasciando alle spalle anche le profonde differenze etnico-culturali per ritrovarsi insieme nell'identità comune dettata dai valori di un patriottismo costituzionale europeo.

Pur condividendo in linea di massima tale prospettiva, devo ammettere di essere un po' più scettica su quanta strada sia già stata compiuta in questa direzione. Questo tipo di 'popolo europeo' mi sembra, infatti, piuttosto una visione, un'utopia, per quanto desiderabile. C'è da chiedersi se gli Europei abbiano o meno già raggiunto un livello di 'comunità' sufficiente e se ci sia oggi una coscienza d'appartenenza europea abbastanza solida da poter parlare di un'identità europea propria. Se vogliamo individuare i criteri

usualmente ammessi per andare alla sostanza di una tale nozione di 'comunità', conviene indicarne almeno tre: un territorio comune; una lingua come condizione di uno spazio culturale comune; infine, una storia e una memoria comuni.

Per quanto riguarda il territorio, dobbiamo ammettere che non c'è nemmeno un consenso universale sui confini europei. Quali sarebbero le distinzioni per qualificare o meno un paese come 'europeo'? Sarebbero di natura geografica, linguistica, religiosa, culturale? Come risolvere il caso di paesi appartenenti tradizionalmente a due continenti, come la Russia e la Turchia? Fatto sta che incertezze del genere possono essere superate, volendo, da decisioni pragmatiche, ma il territorio, con evidenza, è un criterio piuttosto debole, e comporta più domande che non risposte. Scrive Hobsbawm: «That Europe is a construct does not, of course, mean that it did not or does not exist. There has always been a Europe, since the ancient Greek gave it a name. Only, it is a shifting, divisible and flexible concept [...]. However, the elasticity of the concept "Europe" is not so much geographical – for practical purposes all atlases accept the Ural line – as political and ideological».²

Il fatto che non ci sia nemmeno una lingua comune a tutti gli europei, crea sì parecchie difficoltà pratiche e spese di traduzione nel quotidiano dell'Unione europea, ma non costituisce per sé un impedimento insuperabile all'integrazione. Ci sono persino Stati nazionali che conoscono la convivenza – pure non sempre pacifica – di due o più lingue ufficiali, o l'esistenza di minoranze linguistiche, senza però rinunciare all'unità nazionale, e costituiscono spazi costituzionali nei quali si esprime comunque una volontà generale. La maggiore difficoltà, per quanto riguarda l'ambito europeo, mi sembra piuttosto stare nel fatto che uno spazio culturale e di 'società civile europea'³ è per ora ancora ostacolato dai confini linguistici, e questo vale purtroppo anche per le *élites*. La conoscenza delle lingue dei vicini non ha ancora una diffusione automatica, tutt'altro. Nelle scuole, il numero degli allievi che imparano una lingua straniera diversa dall'inglese diminuisce persino. Nel 1995, l'83% dei giovani europei imparava l'inglese, un fatto meno legato al processo d'unificazione europea, quanto piuttosto all'egemonia economica, politica e culturale degli USA. Le altre lingue sono apprese solo dal 32% dei vicini europei per il francese, il 16% per il

² *Ivi*, p. 290.

³ Cfr. C.M. MERKEL, *Lo sviluppo della società civile europea come base della democrazia*, in G. ZAGREBELSKY, *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, NIS, 1994, pp. 31-46.

tedesco; ancora meno per le rimanenti lingue.⁴ Ma come sarebbe immaginabile una comunicazione tra i cittadini se questi stessi rinunciano persino alla conoscenza della lingua degli altri? Uno spazio culturale comune in queste condizioni rimane una bella utopia. Scegliere l'inglese come lingua franca invece non mi sembra punto favorire l'integrazione europea e l'emersione di un'identità culturale comune, al contrario: la nostra diversità linguistica e culturale, elemento importante della specificità europea, si vedrebbe sottomessa a uno spazio egemonicamente organizzato al livello internazionale e rischierebbe di sparire in un modo irreversibile.

4. Vorrei soffermarmi ora sul terzo criterio per individuare un'identità comune, cioè una storia e una memoria comuni. In primo luogo, conviene ricordare che storia e memoria sono sempre state legate tra loro da influssi reciproci diversi secondo il rispettivo periodo storico, ma conviene distinguerle nettamente per cogliere la loro specificità per quanto riguarda l'aspetto critico, la possibilità di verifica, la scientificità, gli effetti emozionali e il loro ruolo nell'emergere di identità. Come scrive Henry Rousso, «la mémoire est un vécu, en perpétuelle évolution, tandis que l'histoire – celle des historiens – est une reconstruction savante et abstraite, plus encline à délimiter un savoir constitutif et durable. La mémoire est plurielle en ce sens qu'elle émane des groupes sociaux, partis, églises, communautés régionales, linguistiques ou autres. De ce point de vue, la mémoire dite 'collective' est à première vue une chimère, car somme imparfaite de mémoires éclatées et hétérogènes. L'histoire en revanche a une vocation plus universelle sinon plus œcuménique. Malgré les conflits, elle est une propédeutique de la citoyenneté. La mémoire, parfois est du registre du sacré, de la foi; l'histoire est critique et laïque. La première est sujette au refoulement, tandis que, toujours à priori, rien n'est étranger au territoire de l'historien».⁵

L'autorevole teorico della memoria 'collettiva', il sociologo Maurice Halbwachs, parte da una distinzione tra memoria storica, esterna, fatta di dati ed eventi di rilievo nazionale, che ci serve da cornice per l'altra, la memoria individuale appunto, vissuta dalla persona stessa. Si oppongono la memoria personale, autobiografica, interna da un lato, e dall'altro, la memoria storica, esterna. Però, stabilita questa distinzione, Halbwachs ci spiega con grande capacità di persuasione l'interdipendenza molto stretta dei

⁴ Cfr. G. HOLTZER, *Plurilinguisme et pluralité linguistique en Europe: une difficile diversification des langues*, in *Mehrsprachiges Europa. Festschrift für Michael Wendt*, hrsg. v. D. Abendroth-Timmer, G. Bach, Tübingen, Gunter Narr, 2001, p. 3.

⁵ Cfr. H. ROUSSO, *Le syndrome de Vichy de 1944 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 10.

due livelli. Non solo la storia, quella che si scrive, è un'emanazione della memoria vissuta e se ne distingue per avere attraversato un processo complesso di storicizzazione, ma anche la memoria individuale non può esistere senza quella collettiva. Così, la persona singola che Halbwachs ci presenta spesso come un bambino che non conosce ancora le nozioni di storia, può trovarsi in mezzo ad avvenimenti storici senza accorgersene – comprenderà il loro significato solo a posteriori, quando potrà inquadrarli nella cornice della memoria collettiva e solo allora ne capirà il loro significato. Oppure, il bambino risente la gravità storica di un momento che vive perché gli adulti, che gli stanno accanto, ne sono coscienti e hanno certi atteggiamenti, fanno commenti rispetto al suo significato, dai quali il bambino può cogliere l'importanza di ciò che sta vivendo. Tra i tanti esempi che cita Halbwachs, c'è quella di un bambino che assiste nel 1914 alla partenza movimentata di un treno di soldati, con le grida di donne in lacrime, addii laceranti. Capirà subito, dall'atteggiamento delle persone coinvolte, che si tratta di qualcosa di grave; ma solo più tardi, quando avrà capito che cosa sia un soldato, che cosa sia una guerra, coglierà il senso pieno di questo ricordo. Perciò la coscienza individuale non può costituirsi senza la cornice della memoria storica, che fornisce le chiavi dell'interpretazione, i concetti stessi attraverso i quali si può ricordare quel che si è visto. Senza questi strumenti di conoscenza non si potrebbe nemmeno dare un nome a quel che si vive, una forma per dirlo, conservarlo nella mente. Tali strumenti sono le immagini e, per una grandissima parte, la lingua, emanazione e luogo di conservazione della coscienza collettiva. La parte sociale e storica nella coscienza individuale è dunque grandissima, e non si tratta di separare quei due livelli. Infine, Halbwachs spiega così la differenza che c'è tra memoria individuale ossia collettiva, sempre legata a persone concrete d'una parte – e storia dell'altra: «Il y a, en effet, plusieurs mémoires collectives [...]. L'histoire est une et l'on peut dire qu'il n'y a qu'une histoire [...]. L'histoire peut se présenter comme la mémoire universelle du genre humain. Mais il n'y a pas de mémoire universelle. Toute mémoire collective a pour support un groupe limité dans l'espace et dans le temps».⁶

Tale concezione è ripresa e amplificata nei nostri giorni da Pierre Nora nelle sue pagine teoriche che accompagnano le centinaia di saggi della sua opera sui luoghi della memoria. «Mémoire, histoire: loin d'être synonymes, nous prenons conscience que tout les oppose. La mémoire est la vie, toujours portée par des groupes vivants et à ce titre, elle est en évolution per-

⁶ Cfr. M. HALBWACHS, *La mémoire collective* (1950), Paris, Albin Michel, 1997, p. 74.

manente [...]. L'histoire est la reconstruction toujours problématique et incomplète de ce qui n'est plus. La mémoire est un phénomène toujours actuel, un lien vécu au présent éternel; l'histoire, une représentation du passé. Parce qu'elle est affective et magique, la mémoire ne s'accommode que des détails qui la confortent; elle se nourrit de souvenirs flous, télescopants, globaux ou flottants, particuliers ou symboliques, sensible à tous les transferts, écrans, censure ou projections. L'histoire parce que opération intellectuelle et laïcisante, appelle analyse et discours critique. La mémoire installe le souvenir dans le sacré, l'histoire l'en débusque, elle prosaïse toujours. La mémoire sourd d'un groupe qu'elle soude, ce qui revient à dire, comme Halbwachs l'a fait, qu'il y a autant de mémoires que de groupes; qu'elle est, par nature, multiple et démultipliée, collective, plurielle et individualisée. L'histoire au contraire, appartient à tous et à personne, ce qui lui donne vocation à l'universel. La mémoire s'enracine dans le concret, dans l'espace, le geste, l'image et l'objet: L'histoire ne s'attache qu'aux continuités temporelles, aux évolutions et aux rapports des choses. La mémoire est un absolu et l'histoire ne connaît que le relatif [...]. Au cœur de l'histoire, travaille un criticisme destructeur de mémoire spontanée. La mémoire et toujours suspecte à l'histoire dont la mission vraie est de la détruire et de la refouler. L'histoire est délégitimation du passé vécu [...]. Le mouvement de l'histoire, l'ambition historienne ne sont pas l'exaltation de ce qui s'est véritablement passé, mais sa néantisation».⁷

Tale opposizione tra memoria collettiva e storiografia non può essere considerata solo in quel modo astratto, ma, secondo una tesi che Pierre Nora sviluppa per il caso della Francia, possiamo seguirla come un reale processo storico di emancipazione della storiografia dalla memoria. Dopo la *mémoire royale* che corrisponde alla monarchia feudale ed esprime una sacralità nazionale prima dell'esistenza stessa della nazione, segue una *mémoire-Etat*, quella della Francia assolutista, di Versailles, una memoria di Stato ufficiale; poi c'è la *mémoire-nation* postrivoluzionaria, una memoria della nazione che prende coscienza di se stessa in una fase che consolida la rivoluzione; infine la *mémoire-citoyen*, una memoria per le masse, divulgata attraverso le scuole, quella della Terza Repubblica, che traduce la sintesi repubblicana tra società e Stato.

La Terza Repubblica francese era, secondo Nora, l'ultimo momento in cui coincisero ancora storia nazionale ed essenza ideologica dello Stato. Lo

⁷ Cfr. *Les lieux de mémoire*, éd. par P. Nora, Paris, 1993-1997, vol. 1, *Présentation*, pp. XIX-XX.

storico era il chierico moderno, «mezzo prete, mezzo soldato», ed il maestro laico «ussaro nero della repubblica», che ne assicuravano la tranquilla coscienza: *Histoire sainte parce que nation sainte*. Ora, sempre secondo Nora, dagli anni trenta in poi, la coppia *Etat-Nation* si è progressivamente sciolta ed è stata sostituita da *Etat-société*. La legittimazione dello Stato, basata sul passato, ha ceduto il passo alla legittimazione dal futuro. Nello stesso tempo la coscienza nazionale concepita nella sua unicità diventa problematica, le identità nazionali si avvertono essere sempre più incerte.

5. Mi pare che le considerazioni di Nora a proposito della Francia possano rivelarsi efficaci anche per quanto riguarda l'Europa e la sua ricerca di radici comuni nella storia. Individuare tali radici comuni era proprio il compito di centinaia di storici europei riunitisi a Parigi nel 1993,⁸ dopo aver discusso per anni in diversi gruppi tematici, per es. sulla migrazione, gli ambienti sociali ed economici, i ceti dirigenti, le istituzioni, le guerre e persino i mari. Le conclusioni dei diversi gruppi di riflessione affermarono che nel passato prevalsero non l'uniformità e la sintonia, ma al contrario i contrasti e le differenze tra europei. Il fine per il quale gli storici erano stati riuniti, cioè di individuare le basi di un'identità comune europea nella storia, non fu raggiunto proprio perché, a mio parere, gli storici avevano rifiutato di lavorare in maniera teleologica e non volevano più, neanche per lo scopo nobilissimo dell'unità europea, assomigliare a personaggi «mezzo-preti, mezzo-soldati», ossia «ussari neri», neanche per l'Europa.

Così si può criticare a ragione, come fa Heikki Mikkeli nel suo studio sull'identità europea,⁹ quei tentativi di storiografia destinati a fornire una base ideologica ad una coscienza nascente. Non si può più creare un'identità europea, una coscienza nazionale per una nazione di nome Europa, con gli stessi mezzi delle grandi narrazioni di storia nazionale ottocentesche.

Si può concordare con Hobsbawm quando afferma che «reading the desires of the present into the past, or, in technical terms, anachronism, is the most common and convenient technique of creating a story satisfying the needs of what Benedict Anderson has called "imagines communities" or collectives, which are by no means only national ones».¹⁰

⁸ Cfr. *Identité et conscience européennes au XX^e siècle*, ouvrage collectif sous la direction de R. Girault, Paris, Hachette, 1994; N. ROUSSELLIER, *Vers une conscience et une identité européennes*, «Vingtième siècle. Revue d'histoire», n. 42, avril-juin 1994, pp. 106-108.

⁹ Cfr. H. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, Bologna, Il Mulino, 2002.

¹⁰ Cfr. E. HOBSBAWM cit., p. 360.

Evidentemente ogni storiografia, anche se non inventasse i suoi fatti e restasse in buona fede, non scapperebbe dall'essere 'contemporanea' nell'interpretare ed arrangiare gli stessi fatti. Ciò accade spesso, non tanto secondo una finalità esplicita, quanto piuttosto tramite un cambiamento della prospettiva scelta. Le risposte dipendono dalle domande, i risultati saranno diversi, ed il senso che ne emergerà un altro, secondo il metodo e l'angolo di osservazione scelto: dalla storia politica a quella sociale, dalla storia delle mentalità a quella economica, dalla storia orale a quella basata su documenti diplomatici, senza che cambino gli stessi fatti.

Così non mi sembra affatto escluso che un giorno possa emergere una prospettiva storiografica propria europea che tratterà di come i singoli paesi e popoli avranno creato una storia comune, senza che, come oggi, tali tentativi risultino forzature teleologiche. Ma ciò necessiterebbe come minimo che le comunità scientifiche smettessero di costituirsi innanzitutto in quanto 'nazionali', come accade ancora oggi, e che i dibattiti intellettuali, scientifici e pubblici superassero le frontiere. Ciò richiede però presupposti 'banali' quanto una conoscenza molto più ampia delle lingue europee da parte degli stessi storici, per esempio.

6. Invece è mia opinione che sia del tutto possibile fare a meno di una tale storia comune, come insegna il caso canadese. Lì c'è pure l'esplicito bisogno di potersi riferire ad una storia nazionale unica insieme al desiderio di creare un sentimento nazionale pan-canadese. Come afferma lo storico Granatstein, «si le Canada désire être à la hauteur de sa réputation dans le monde, s'il désire offrir quelque chose à son propre peuple et à l'humanité, il devra forger un esprit national qui puisse unir une population de plus en plus diversifiée. Nous ne pourrons réaliser cette unanimité à moins d'enseigner notre histoire nationale, de célébrer nos fondateurs, d'établir de nouveaux symboles et de renforcer les conditions de notre citoyenneté [...]. Nous avons une nation à sauver et un avenir à construire».¹¹

Il desiderio di disporre di un'identità nazionale basata su una storia comune è tanto più pressante di fronte agli Stati Uniti che hanno una fortissima identità nazionale. Però, questa stessa opposizione al grande vicino del sud è uno dei pochi elementi del modo canadese 'd'essere altro', in quanto non dispone, per ora, di una *major narrative*, di una grande narrativa in grado di unificare la memoria storica. La dicotomia esistente fra le 'due nazionalità fondatrici', cioè francofoni e anglofoni, a prescindere dalla

¹¹ J.L. GRANATSTEIN, *Who killed Canadian history?*, Toronto, Harper Collins, 1998, pp. 148-149.

storia dei popoli nativi e dei neo-canadesi, impedisce una prospettiva comune sui grandi momenti della storia canadese, i cui momenti decisivi – come la conquista della Nuova Francia da parte dell’Inghilterra, la deportazione degli *Acadiens*, la stessa confederazione canadese, la ribellione dei ‘Patrioti’, l’insurrezione dei *Métis* e così via, fino alla rivendicazione di autonomia del Québec – sono ancora oggi interpretati in un modo contrastante. «L’historiographie canadienne n’a jamais été unifiée, et les deux traditions linguistiques sont aussi différentes l’une de l’autre que des historiographies étrangères. Aucune interprétation n’a jamais réussi à réconcilier tous les Canadiens». ¹²

Il Canada continuerà ancora a lungo a vivere nella situazione paradossale in cui una delle minoranze, il Québec francofono, si basa su una identità storica forte, a differenza dell’anglofono *rest of Canada* (come chiama ironicamente se stesso) che ne fa a meno. E, tra l’altro, dappertutto i tempi in cui si costruivano le grandi narrazioni nazionali sono definitivamente superati. Ciò è vero per la storiografia in quanto narrativa dotta, sempre scritta dalle *élites* per il popolo e destinata a essere trasmessa alle giovani generazioni tramite l’insegnamento nelle scuole, opere di volgarizzazione, e in misura crescente, anche dai mass media. Altra cosa è la memoria collettiva la quale, come abbiamo accennato prima, si nutre di queste sorgenti, ma anche di tradizioni molto più complesse, come la memoria comune delle famiglie, dei gruppi sociali, delle comunità locali, degli ambienti professionali ecc. Molto spesso tali memorie non coincidono con una versione ‘ufficiale’, ossia scientifica, della storia e si mostrano molto reticenti nell’adozione di nuovi risultati della ricerca storica. Ci sono miti, come quello resistenziale in Francia, per esempio, oppure il ‘miracolo economico’ in Germania, che si potrebbero addirittura qualificare come ‘resistenti alla scienza’.

Ora, se analizziamo la memoria collettiva e la coscienza storica degli europei, si avvertono senz’altro elementi di una storia comune, ma qualunque terreno si scelga, ci sono sempre almeno altrettanti elementi di discordia, conflitti tra le nazioni, persino guerre. Le due guerre mondiali nelle quali il nostro bellicoso continente ha coinvolto il mondo intero, costituiscono esempi sui quali non c’è bisogno di fermarsi a lungo. Per la coscienza collettiva degli europei le conseguenze della seconda guerra mondiale sono

¹² Cfr. *Si je me souviens bien / As I recall. Regards sur l’histoire*, éd. par l’Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 1999, pp. 1-2. Questo libro tratta di 34 casi di avvenimenti significativi nella storia canadese soggetti a interpretazioni contrastanti.

ancora così fondamentali, anche per la ormai terza generazione, che tutto ciò che ci è legato si avverte ancora adatto a provocare emozioni molto acute. Tra i tanti piccoli malintesi tra la Francia e la Germania non ce ne è stato uno solo senza riferimento esplicito alla seconda guerra mondiale.

Ma anche al di là delle guerre, la storia europea è fatta come nessun'altra da scontri tra i suoi cittadini, non sempre tra gli Stati nazionali. Nessun altro continente ha visto guerre religiose secolari come in Europa; è lì che hanno le loro radici le pretese assolutistiche religiose da un lato, come il laicismo dall'altro. Nessun altro continente ha visto la rivoluzione industriale partorire una lotta di classe tanto sanguinosa quanto, per esempio, la repressione feroce della Comune di Parigi, passibile molto verosimilmente, oggi come oggi, di un giudizio davanti alla corte dell'Aia. C'è sempre stato un elemento storico seguito immediatamente dal suo contrario, e se possiamo individuare una specificità europea, sarà magari proprio data dal fatto che sono numerosissimi e profondissimi i conflitti che hanno spinto in avanti la sua storia.

Se si avverte dunque che né il territorio, né la lingua, né la storia offrono una base abbastanza solida per radicarci un'identità europea alla maniera delle identità nazionali delle singoli nazioni, si deve almeno concluderne che sarebbe ingenuo e sicuro di fallire un tentativo di creare l'Europa secondo lo stesso modello degli Stati ottocenteschi, quasi uno Stato sovranazionale, imitando gli stessi meccanismi di tipo nazionale trasferendoli a un livello europeo senza cambiare la loro natura.

Magari il cammino verso un'identità europea richiede anziché una storia comune, dei progetti di rilievo per l'avvenire comune dei cittadini. L'euro, come moneta unica, è importante, ma non certamente a misura delle aspettative. Per guadagnarsi l'adesione, la mobilitazione e persino l'entusiasmo del 'popolo' ci vogliono traguardi più ampi e più significativi per la vita dei cittadini: l'Europa sociale, per esempio, di cui non si parla più nel momento in cui i singoli sistemi tendono verso l'abbandono successivo dello Stato sociale e l'individualismo neoliberale. Questo sì, avrebbe l'aspetto di un elemento di unificazione europea, ma al ribasso.

Un progetto comune europeo potrebbe anche consistere in una più vera partecipazione democratica di ogni cittadino agli affari della *res publica* europea. Invece, la costruzione della rappresentanza europea e delle sue istanze d'amministrazione e di governo, con un parlamento eletto, ma debole, senza nessun controllo di fronte al potere esecutivo, è stata criticata da decenni proprio come deficit democratico. Secondo i propri criteri di democrazia interna che valgono per gli Stati che vogliono aderire, la stessa Unione europea non potrebbe nemmeno essere ammessa nel *club*. Ultima-

mente il fallimento della costituzione europea ha ancora contribuito allo scetticismo di chi sperava in una riforma delle istituzioni.

Per finire, l'Europa, dopo la lunga storia di conflitti e di scontri, potrebbe mostrarsi all'altezza delle sue responsabilità e puntare a giocare un ruolo di primo piano in tutti i campi legati alla pace, dalla mediazione nei conflitti al disarmo. Ma anche lì, lo spettacolo offerto è stato molto deludente, come abbiamo già accennato. L'Europa è dunque lontanissima dalle speranze dei suoi cittadini, magari più lontana che mai, quando si pensa all'allargamento imminente. Non c'è allora da stupirsi se la gente, ossia 'il popolo', non si entusiasma per l'Europa, ma va in piazza piuttosto per argomenti che gli sembrano più rilevanti per l'avvenire, come l'ambiente, le risorse naturali, la salute, la giustizia, l'uguaglianza, la pace. Questi sono d'importanza globale e sono da molto tempo fuori dalle soluzioni possibili nei quadri nazionali ed anche continentali. Non si può tornare indietro. Però l'Europa avrebbe sì un ruolo di spicco da giocare nel risolvere questi problemi sul piano internazionale. Perciò sarà più urgente che mai che si unisca, e ci vuole soprattutto la volontà politica dei governi rispettivi di andare avanti nel cammino dell'integrazione. Questa però non potrà costituire una finalità in se stessa e senza progetto proprio non servirà nemmeno alla costruzione dell'identità dei cittadini. Un'identità comune, e a lungo andare, magari, anche un 'popolo europeo' ne risulterà o forse no. È vero che il mestiere di storico non predispone all'entusiasmo. Ma attualmente l'Europa stessa non ispira un grande ottimismo.

FRANK DEPPE

NUOVE TENDENZE DI SVILUPPO E CONTRADDIZIONI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA.

IL 'MODELLO SOCIALE EUROPEO' E I SINDACATI*

1. La crisi attuale del progetto d'integrazione non si limita solamente alla PESC (politica estera e di sicurezza comune) e alla crisi dei rapporti transatlantici tra USA ed i suoi alleati durante la preparazione della guerra contro l'Iraq. Dentro all'UE (Unione europea) – anche a causa, da una parte, dei cambiamenti economici mondiali e dall'altra dell'implementazione del grande progetto d'integrazione degli anni ottanta e novanta (mercato interno, unione economica e monetaria, PESC) ci sono state profonde trasformazioni. Queste toccano in particolar modo 'il modello sociale europeo'.

Nel seguito analizzerò alcuni di questi cambiamenti insieme alle loro contraddizioni. Inoltre mi chiederò come – soprattutto per i sindacati – si siano trasformati i parametri e gli attuali modelli della loro politica.

Ci sono state situazioni di grave crisi all'interno della UE, ma anche tra gli stati europei e gli USA – nel corso della passata decade –, senza che fossero mai messi in dubbio i fondamenti nei rapporti transatlantici e, sostanzialmente, gli interessi comunitari della UE. La crisi dei rapporti all'interno così come all'estero in relazione alla preparazione e alla conduzione della guerra irachena degli Usa e dei suoi alleati è di certo profonda. Noi non sappiamo ancora come se ne uscirà, poiché la guerra libererà soprattutto nell'area araba, come in tutto il mondo, le dinamiche delle sue conseguenze e dei suoi effetti, che non sono ancora esattamente pronosticabili. Con una certa sicurezza si potrà tuttavia ammettere che la crisi della PESC si ripercuoterà e si irradierà su altri settori politici. Da lì deriveranno preoccupazioni anche per alcuni campi politici che per i sindacati sono di particolare

* Traduzione dal tedesco di Elena Gregori.

interesse – da tutta la politica economica, occupazionale e sociale a quella tariffaria.

In ogni caso rimane da chiedersi se siano ancora esatti i paradigmi (*Leitbilder*) di quei dibattiti e discussioni che hanno determinato anche il dibattito sulla strategia dei sindacati europei in relazione all'importanza dei piani politici europei negli anni novanta.

2. Già dalla fondazione della CEECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) e della Comunità Economica Europea (fino al 1958) – poi del tutto chiaramente definito dal progetto d'integrazione degli anni ottanta (mercato interno europeo, unione economico-monetaria, Euro, ecc..) – risulta evidente l'obiettivo e lo scopo di questo progetto: il miglioramento delle condizioni di crescita e la competitività dell'economia europea, o più precisamente dell'economia capitalistica in Europa. Continuano ad esistere – nonostante l'intreccio internazionale dei mercati e l'europeizzazione della politica¹ – ancora i capitalismi nazionali, che si distinguono reciprocamente per grandezza e potenzialità. Essi si differenziano soprattutto per le attività degli stati nazionali (e per le loro prassi di legittimazione) e sono in concorrenza l'uno con l'altro.²

La questione sociale era – ed è ancora oggi – subordinata in duplice relazione al primato della valorizzazione del capitale e alla crescita. In primo luogo, le competenze per la regolazione sociale e politica (incluse le politiche tariffarie) dipendono prevalentemente dal livello nazionale – nonostante l'agire degli attori nazionali e le decisioni politiche siano sempre più stabilite dai livelli europei rispettivamente come cornici e punti di riferimento (europeizzazione). In secondo luogo, per l'ambito della politica sociale europea, vale il fatto che l'integrazione sociale si sviluppa più lentamente rispetto all'integrazione economica e del mercato.

¹ L'europeizzazione indica un 'nuovo costituzionalismo' (BIELING - STEINHILBER, 2000; GILL, 2003): gli attori nazionali – tanto gli attori statali quanto quelli non statali, per esempio i partiti delle tariffe – sono inseriti nel loro orientamento d'azione, nella loro possibilità d'azione, d'opzione e d'azione sempre più nei networks delle regole della concorrenza e dei 'delicati' strumenti delle imposte (per esempio la politica dei tassi d'interessi della BCE), che da parte loro operano nella via di un'equiparazione (convergenza invece di armonizzazione) della politica nazionale (per esempio l'adattamento del sistema politico-sociale e la politica del mercato del lavoro). La BCE ha adoperato il famoso metodo del 'coordinamento aperto' – riguardo la concretizzazione della politica di occupazione dopo il 1997 – adoperato anche in altri campi politici.

² La liberalizzazione del mercato senza confini non conduce ad una dissoluzione del nazionalismo e del particolarismo, ma – al contrario – al rafforzamento della posizione nazionalista un 'piacere sciovinista' (per esempio contro coloro che migrano).

3. I più importanti paradigmi per l'organizzazione e le prospettive del progetto d'integrazione verranno illustrate brevemente di seguito.

1) Il parallelismo tra allargamento e approfondimento dell'integrazione europea. La CE (Comunità europea) si è allargata dal 1958 in tre fasi passando da 6 a 15 stati membri. Ormai è stabilito tra il 2004 e 2007 un allargamento ai paesi dell'est – ossia un ampliamento dai 15 stati membri ai probabili 27. Soprattutto il governo tedesco ha difeso (sostenuto dai partiti e dai sindacati) sempre l'idea, che l'allargamento e l'approfondimento non siano una contraddizione l'uno dell'altro, ma che possano e debbano procedere parallelamente. Ciò concerne soprattutto la relazione dell'integrazione economico-politica: non si tratta solo dell'allargamento del mercato (anche spaziale), ma di un consolidamento nel senso del procedimento dell'integrazione politica. Questo significa allargamento del terreno della politica comune – un particolare esempio di questo è lo spazio economico comune del '92 e la conseguente nascita dell'unione economico-monetaria con l'apertura della BCE (Banca comune europea) e l'introduzione dell'Euro dal 1.1.1999 – l'aumento delle competenze delle istituzioni sopranazionali, l'ampliamento delle decisioni a maggioranza del Consiglio dei Ministri, l'aumento delle competenze del Parlamento Europeo e così via.

2) Queste strategie furono anche indicate rispettivamente come «Strategia Jacques Delors» e «Politica delle matriske russe» (George Ross). Come presidente della Commissione, Delors aveva introdotto dopo il 1985 – avendo alle spalle l'asse (ancora a quel tempo) Bonn-Parigi – una nuova fase della politica europea sul progetto di mercato interno. Questo progetto di mercato interno (spazio economico unico) era un grande progetto di deregolamentazione della cosiddetta «integrazione negativa» (Fritz W. Scharpf). Conteneva un ampio ventaglio di provvedimenti sulla rimozione degli ostacoli ancora presenti per le cosiddette 'quattro libertà' (per la circolazione delle merci, dei servizi, del capitale e della forza lavoro; per l'attività di più liberi mercati) all'interno del mercato europeo. Per questo progetto Delors aveva bisogno del più ampio consenso politico possibile – compreso quello dei sindacati del CES (Confederazione europea dei sindacati), che, a buon diritto, erano scettici rispetto alle conseguenze sociali di questo programma (soprattutto temevano il cosiddetto *social dumping* sulla concorrenza dei bassi salari), come anche rispetto alla prognosi ottimista sulla crescita e sull'occupazione (per esempio si vedano le prospettive divulgate nel Rapporto Cecchini).

Una componente centrale del progetto Delors era il 'dialogo sociale'. I sindacati potevano da lì iniziare una fase, che avrebbe dovuto collegarsi – prevalentemente con la spinta all'integrazione determinata dal mercato

degli anni '80 – con un ampliamento delle funzioni di regolamentazione social-politiche e del mercato del lavoro dei sindacati europei.³ «Con il dialogo sociale nacque un livello complementare per i consigli di fabbrica europei e per il coordinamento della politica tariffaria, accanto al quale i sistemi nazionali non solo acquistano stabilità, ma ottengono anche una importante premessa per il funzionamento del sistema dei rapporti di lavoro europei. Nello stesso tempo le istituzioni e gli attori dei sistemi nazionali si adatteranno, nella misura in cui dovranno integrare l'elaborazione di problemi europei nei loro campi d'azione nazionale» (Hoffmann, 2001, p. 451; cfr. anche Martin-Ross, 1999, pp. 312-367).

La posizione degli 'eurottimisti' fu rafforzata negli anni novanta anche dal fatto che furono ottenuti progressi dalla carta dei diritti dei lavoratori dipendenti attraverso il Protocollo sociale di Maastricht (che poco più tardi venne accolto nel trattato di Amsterdam) fino al «Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione» (1993) e alle singole direttive (la più importante fu probabilmente quella sui Comitati aziendali europei del 1994) (cfr. Lecher e.a. 2001). Questi poterono di nuovo sostenere l'ipotesi, che era stata aperta ormai una lunga strada di un capitalismo concorrenziale europeo «incapsulato nello stato sociale». Da lì erano riconoscibili nello stesso tempo profili di un modello sociale (in contrasto con quello americano e dell'est asiatico), da difendere non solo come progresso sociale e politico, ma anche come fattore di produttività nel «modello capitalistico renano» nel regime concorrenziale con gli USA e con il Giappone e con l'est asiatico (Michel Albert). Elementi costitutivi di questo modello sono – secondo la formulazione del libro bianco sulla politica sociale del 1994: «Democrazia, diritto della persona, libertà di contrattazione, economia di mercato, uguali possibilità per tutti così come la sicurezza sociale e la solidarietà». Nella seconda metà degli anni novanta una simile posizione poteva ancora contare sul fatto che i governi, guidati prevalentemente dalle socialdemocrazie in 13 dei 15 stati della CE, producevano una condizione politica generale favorevole per questi sostegni ed ammortizzatori sociali di un modello capitalista europeo.

Una terza prospettiva sulla via dell'integrazione europea era (ed è) espressa prevalentemente in modo istituzionale. Soprattutto per i sindacati

³ Patrick Ziltener (1999, p. 180) parla in questa relazione di progetto 'delorista', ossia «un misto tra un procedimento di legislazione sociale e d'armonizzazione delle condizioni di lavoro e di occupazione a livello europeo». Ziltener a dire il vero sostiene che questo progetto è fallito: «Fino ad ora non si è sviluppata una dinamica sul dialogo sociale, che avrebbe avuto come conseguenza sul piano europeo ciò che sul piano nazionale era stato sempre consigliato» (*ivi*, p. 182).

del CES dagli anni ottanta si è già allargata considerevolmente la partecipazione – in primo luogo sul dialogo sociale – al metodo decisionale (*policy-process*) nel sistema UE. In questo risultato si compie una trasformazione della statalità, una «ristrutturazione della statalità attraverso l'integrazione europea» (Felder, 2001). Nelle reti politiche transnazionali sono interessati più fortemente gli attori nazionali e transnazionali – ONG (organizzazioni non governative), sindacati, istituzioni della società civile. Ciò significa da una parte una rivalutazione politica di tali attori. Cosa che era voluta proprio dalla commissione Delors alla ricerca di alleanze nel sistema UE. Alcuni scienziati politici vedono nello sviluppo di tale metodo persino una possibile uscita dallo strutturale deficit democratico del sistema della UE: attraverso un livello più alto di partecipazione nelle procedure e nelle reti relazionali potrebbe crearsi anche un più elevato livello di legittimazione democratica e con ciò aumentare l'accettazione della politica anche da parte delle cittadine e dei cittadini nella società (cfr la critica su questo aspetto di Bieling-Deppe, 2001).

La valutazione di questa politica deve certamente essere commisurata sulla base dei reali (e perciò) materiali risultati. Maggiori diritti di partecipazione potrebbero ottimizzare la qualità democratica delle procedure. Esse però possono essere utilizzate solo se migliora anche la posizione di potere in vista del perseguimento delle proprie richieste.⁴ Il bilanciamento di queste partecipazioni da parte dei sindacati europei deve valere per tutti come riconoscimento obiettivo di ciò che già si era riusciti a conseguire (soprattutto nell'era Delors, fino al 1993) (cfr. Lee, 2000).

Anche gli anni di predominio dei governi socialdemocratici nell'Europa dei 15 non vennero sfruttati per sviluppare un progetto di centro sinistra (come garanzia europea del modello sociale). Le strutture di potere asimmetriche di tali reti, di cui ci si rende conto in molte ricerche empiriche, rafforzarono piuttosto la posizione dei gruppi industriali, che non i sindacati o gli altri ONG.

4. Una rapida occhiata all'attuale costellazione politica ed ai suoi conflitti ci costringe a riconoscere che si sono compiute nell'ultimo periodo profonde trasformazioni che hanno messo in dubbio i vecchi parametri sottostanti alle prospettive di sviluppo dell'integrazione europea.

⁴ L'«unione per il lavoro» (nazionale) nel frattempo naufragata sarebbe un buon esempio (ma anche l'analisi di altri risultati di «corporativismo concorrenziale») per esaminare queste problematiche più accuratamente.

1) Il tempo del governo di centro sinistra socialdemocratico nella UE è terminato da un po'. Nel giro di un anno le elezioni nazionali condussero a coalizioni di destra senza precedenti. Dopo la formazione del governo OVP/FPÖ in Austria, che suscitò massicce proteste (e persino sanzioni) all'interno della UE, e dopo la vittoria di Berlusconi, Bossi e Fini in Italia, caddero anche i governi di centro sinistra in Danimarca, Portogallo, Paesi Bassi⁵ e infine anche in Francia. Solo in Svezia e in Germania si poterono affermare governi socialdemocratici alle elezioni del 2002. «La metà dei governi di destra degli stati membri della UE si basano sull'alleanza tra forze borghesi e posizioni populiste di destra nazionaliste e xenofobe. Questa costellazione produce adesso rapporti di maggioranza nel Consiglio dei ministri della UE e giocherà un ruolo nella nuova nomina della Commissione europea» (Dräger, 2002, p. 6).

Un importante risultato di questo spostamento è il fallimento della 'terza via' della nuova socialdemocrazia, soltanto pochi anni fa enunciata nel pieno del proprio valore nella carta Schröder-Blair – e illustrata da Anthony Giddens – una 'terza via' che prometteva di produrre sul piano nazionale come su quello internazionale un equilibrio tra globalizzazione e sicurezza sociale.⁶

2) Lo sviluppo economico e, a quello collegato, il problema irrisolto della crescita, dell'occupazione e della massa di disoccupazione – si ripercuote massicciamente sulla situazione interna del progetto d'integrazione. I tempi della crisi e della recessione negli stati membri della UE sono comunque caratterizzati dalla regola del ripiegamento della strategia d'interesse nazionale.

Causata dalla crisi negli USA, si è riversata sull'economia capitalista mondiale nel 2001 una recessione che ha colpito più duramente soprattutto le forti economie di esportazione (su tutte l'economia tedesca). La disoc-

⁵ Durante le recenti elezioni nei Paesi Bassi la lista della destra populista di Wim Fortuyn (che era arrivato alla coalizione di governo con i cristiano-democratici) perse gran parte dei voti e dei seggi, mentre i socialdemocratici del partito dei lavoratori se li aggiudicarono; in Austria il FPÖ ha perso durante le elezioni nazionali la metà dei voti. Durante le elezioni presidenziali in Francia preoccupante è stata la frantumazione della sinistra – ma anche la disillusione politica del governo di sinistra degli anni precedenti. È per questo che Lionel Jospin nel primo turno elettorale ha perso persino contro il fascista Le Pen e non è potuto arrivare a sfidare Chirac al secondo turno.

⁶ Anche la posizione di Tony Blair in politica interna è lontana molte miglia dalla visione della 'terza via'. Nella politica interna si trova a confrontarsi con la crescente opposizione di una parte dei sindacati contro la privatizzazione (soprattutto nel servizio pubblico), come anche con forti rivendicazioni salariali. In politica internazionale egli ha trasformato la Gran Bretagna in un *dominion* degli USA ed è pronto ad accettare la disfatta del partito laburista in quanto 'responsabile collaterale' della guerra in Iraq.

cupazione di massa aumenta e le entrate dello stato diminuiscono – da una parte, come conseguenza della recessione (meno entrate tributarie) dall'altra a causa di una politica economica e fiscale che, ancora, sotto le premesse del monetarismo e sotto la spinta dei criteri di convergenza della UE, come anche della politica della BCE, segue una politica di governo restrittiva e una restaurazione del sistema sociale, con l'obiettivo della riduzione dei costi e della ripresa degli aiuti ai contributi nel sistema delle assicurazioni per la vecchiaia e della salute (Beckmann, 2002). Diventa sempre più chiaro perciò che questa politica, che rafforza ancora più la debolezza della domanda interna, di per se stessa incoraggia tendenze deflazionarie (come la politica di Brüning nella crisi economica del 1929, che si credeva superata una volta per tutte al più tardi dalla *Teoria generale* di John M. Keynes del 1936).

Sul piano dell'Unione Europea questa crisi causa – come fu rilevato dal *Memorandum degli economisti europei per una politica economica alternativa in Europa* – il 'crollo reale' del patto di stabilità e di crescita come 'prova pubblica' del naufragio della politica economica europea, ovvero del fallimento delle premesse monetaristiche nella costruzione dell'UEM (Unione economica e monetaria) a Maastricht (e quindi dei criteri di convergenza e del patto di stabilità). Si profila di conseguenza – come strategia di salvezza nazionale – la direttiva di abrogare consensualmente il patto di stabilità almeno temporaneamente (e quindi il criterio del 3% per il deficit dei bilanci nazionali) quando questa soglia non potrà più essere rispettata non solo dalla Germania, ma anche dalla Francia e da altri stati membri.

3) Il conflitto con gli USA sulla guerra in Iraq ha causato evidenti spaccature all'interno della UE, e tensioni con i paesi candidati dell'est che già sono membri della NATO. Il punto decisivo per la nostra analisi è che la PESC – un essenziale passo sulla via dell'integrazione politica e del suo consolidamento – è stata rimandata. La posizione comune è persistentemente intralciata nella politica estera.⁷ Ma adesso gli attori sanno che con l'allargamento ai paesi dell'est – e forse anche alla Turchia – la posizione degli USA in Europa si rinforzerà.

⁷ Che il Consiglio della UE in politica estera non parli 'con una sola voce' non è cosa nuova, anzi spesso volte è la norma (anche nella crisi jugoslava all'inizio degli anni '90). E sufficiente il potere degli USA per assumere alla fine il comando e nello stesso tempo per estorcere alla UE la cooperazione. Precisamente questo meccanismo, che dopo l'11 settembre 2001 è stato proclamato dal presidente degli USA come principio della 'guerra preventiva contro il terrorismo' e sembra ancora funzionare nella non ancora conclusa guerra dell'Afghanistan, si è dissolto durante i preparativi per la guerra in Iraq e ha fatto nascere divisioni sia all'interno dell'Europa sia al di là dell'Atlantico.

I governi degli USA hanno osservato con particolare diffidenza due progetti di politica europea (da Maastricht), dopo la fine della Guerra Fredda e nell'ipotesi della riorganizzazione strategica del progetto dell'egemonia mondiale statunitense (Gowan 1999; Mearsheimer 20001; Deppe 2002; Anderson 2002; Gowan 2003): in primo luogo, l'unione economico-monetaria con la nascita dell'Euro e della banca centrale europea (Gilpin 2000, pp. 222 e ss.); in secondo luogo, il progetto di una politica di sicurezza comune dell'unione europea nella cornice della PESC, anche al di fuori della NATO. Gli americani puntavano fin dall'inizio sul fatto che i governi britannici (dalla Thatcher fino a Blair) avrebbero bloccato una politica di sicurezza indipendente della UE. Ciò nonostante la UE – anche sotto la spinta della guerra jugoslava – ha deciso nel 1999 la costruzione di una propria forza armata d'intervento di 60.000 uomini.

Con l'allargamento verso i paesi dell'est – il cui primo passo è previsto nel 2004 per 10 stati – si capisce bene che non solo nel campo della PESC (ma soprattutto in essa) la posizione degli USA (e della NATO) nella politica di sicurezza si rafforzerà, e inoltre – cosa più importante ancora per il progetto europeo stesso – che il parallelismo tra espansione e approfondimento non potrà più essere rispettato. Di conseguenza sarà indebolito il potenziale dato dall'intreccio di interessi e politiche comuni nella UE. Al contrario aumenterà il potenziale dei cosiddetti 'conflitti intergovernativi' determinato dagli interessi nazionali. In conclusione, aumenterà nella fase dell'ampliamento anche la tendenza alla formazione di gruppi all'interno della UE e a strategie preventive di contrasto.⁸

5. La tesi di un profondo capovolgimento della costellazione europea vuol dire che rispettivamente i criteri tradizionali e gli orientamenti strategici del progetto d'integrazione europea verranno messi in dubbio – i parallelismi tra ampliamento e consolidamento, tra integrazione economica e politica, tra integrazione di mercato e integrazione sociale, saranno forzati. Questo significa prima di tutto, che la speranza su un progresso continuo e sociale nella UE – tanto rispetto alla coesione sociale quanto all'integrazione socio-politica e all'ampliamento di un sistema europeo dei rapporti di lavoro – dovrà essere valutata con capacità critica.

⁸ La coalizione tra Gran Bretagna, Spagna e Italia attraverso la 'lettera degli otto' è stata anche una reazione alla (nuova) posizione comune tra Francia e Germania, che viene stimata da questi stati come un pericolo di egemonia nella UE.

Ci si dovrà chiedere più esattamente come si compiono alcune trasformazioni in settori che per i sindacati sono particolarmente importanti. In entrambi gli ambiti sta al centro la questione della 'dimensione sociale e della coesione' della politica europea, della sicurezza o erosione del 'modello sociale europeo'. Porrò innanzitutto la mia attenzione sul 'nuovo costituzionalismo' (Stephen Gill) che, per così dire, viene proposto con il progetto di mercato interno, con la costituzione della UEM (criteri di convergenza) e l'azione della BCE. In secondo luogo, mi occuperò brevemente del significato dell'allargamento verso l'est ai fini della coesione sociale della Comunità.

Il 'nuovo costituzionalismo' significa che l'adattamento all'attività del mercato, e ciò significa delle leggi sulla concorrenza agli attori politici, viene dato come necessità naturale. La politica sul piano nazionale deve eliminare le barriere che – secondo gli insegnamenti dominanti neoclassici ovvero della politica e dell'ideologia neoliberiste – pregiudicano l'operare delle leggi di mercato. Bob Jessop ha caratterizzato queste trasformazioni dalla statualità come passaggio dal «sistema assistenziale nazionale keynesiano al regime di produzione schumpeteriano» attraverso l'internazionalizzazione dello stato (Hirsch - Jessop - Poulantzas, 2001; Jessop, 2002).

Fritz Scharpf, che negli ultimi anni (insieme a Wolfgang Streeck, 1999) ha sempre ammonito a non abbandonare – soprattutto nel campo della politica sociale – in modo precipitoso le posizioni nazionali con riferimento ai livelli formativi europei (Scharpf, 1999), ha indicato molto chiaramente come il cambiamento della libertà concorrenziale del mercato interno intervenga sempre più nel campo della politica nazionale, ma soprattutto della politica sociale, e come con ciò, appoggiato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, si affermi il diritto europeo – o anche la politica culturale europea – sulla concorrenza e sulle politiche sociali nazionali. «Con l'allargamento della libertà di concorrenza si interviene in modo sempre più forte senza regole di controllo su un'interpretazione estensiva del diritto economico-concorrenziale liberale europeo nei campi statali dell'assistenza e dell'ordine sociale, nei quali attraverso leggi democraticamente legittimate erano state introdotte limitazioni al piano nazionale della concorrenza di mercato o addirittura questa era stata esclusa. L'intervento contro il registro dei prezzi imposti, contro le casse di risparmio, e adesso contro l'agevolazione delle richieste pubbliche e di interesse comune delle prestazioni sociali sono esempi recenti [che sarebbero da completare con esempi dal settore ospedaliero e dei trasporti pubblici, F.D.] ai quali possono sommarsi i giudizi sul pagamento delle richieste straniere attraverso le assicurazioni ospedaliere nazionali» (Scharpf, 2003, p. 55).

Hans-Jünger Urban mostra come sono stati messi sotto pressione, nella produzione di un mercato finanziario europeo unito, i sistemi sanitari e pensionistici nazionali per aprirli alle assicurazioni private. Dall'altra parte è stata rinforzata la stessa tendenza attraverso il procedimento del 'coordinamento aperto', che prima è stato sviluppato in rapporto al capitolo sull'occupazione sulla base del trattato di Amsterdam (Deppe - Felder - Tidow, 2000). Questo metodo, secondo Urban, «rende possibile alla Commissione europea e al Consiglio – nonostante la sovranità formale degli stati membri – di sviluppare iniziative socio-politiche. Su questo processo compatibile di *benchmarking* e di vigilanza si potrebbe sviluppare una considerevole dinamica e una reale limitazione delle autonomie degli stati nazionali. In quale direzione miri la dinamica così suscitata è evidente. Poiché l'intero processo del "coordinamento aperto" rimane legato strettamente ai vantaggi della concorrenza e della stabilità politica del regime finanziario dell'Euro. E questo significa in primo luogo: riduzioni dei costi, inasprimento della preparazione delle rivendicazioni e – non ultimo – l'apertura dei campi della protezione sociale agli interessi di reddito e di valorizzazione degli attori del mercato finanziario» (Urban, 2003, p. 41).

6. Quale significato ha il prossimo allargamento verso est della UE per i problemi fin qui discussi? L'allargamento verso i paesi dell'est è – in paragone con quelli avvenuti finora – di una 'nuova qualità'. Questo si basa essenzialmente sulla doppia crisi di trasformazione, a cui sono già stati soggetti gli ex-stati socialisti della Europa centro-orientale. Nel primo stadio si è messo in atto – spesso in forma di 'terapia traumatica' – il passaggio dal regime di proprietà statale e di economia pianificata alla privatizzazione e al mercato. Nel secondo stadio si sono definite le richieste per l'adesione all'Unione nei cosiddetti 'criteri di Copenahgen' della UE. Questi richiedono non solo la stabilità delle istituzioni democratiche e una robusta e concorrenziale economia di mercato, ma anche l'assunzione del cosiddetto *aquis communautaire*, ovvero dell'intero insieme del diritto delle leggi della Comunità Europea (Lippert, 2003). Il progetto egemonico neoliberale della UE degli anni ottanta e novanta sarà così imposto anche ai paesi aderenti dell'est attraverso strutture politiche comportanti rapporti di forza asimmetrici (Bohle, 2000).

A questo punto viene (come già accennato sopra) la problematica della sicurezza.

I nuovi stati membri dell'Est si contraddistinguono, da un lato, per un forte nazionalismo (come risultato della loro storia e della loro liberazione dal predominio soprattutto dell'Unione Sovietica) dall'altro lato da una

«percezione degli USA come sovrastante patrono protettore» nelle questioni di sicurezza (nella NATO già allargata all'Europa Orientale) (Arnold, 2003). Proprio questi due elementi della loro autoconsapevolezza potrebbero ancora venire rafforzati nel corso delle trattative per l'adesione, nelle quali i candidati si sono sentiti più volte umiliati (a causa del rifiuto dei vecchi stati della UE ad aumentare gli aiuti finanziari per l'allargamento verso i paesi dell'est o anche attraverso la discriminazione rispetto all'intervento sugli strumenti della politica agraria; cfr. Axt, 2003, p. 5) e perciò la tensione esistente tra l'allargamento e il consolidamento in ogni caso aumenterebbe.

Accanto a queste contraddizioni della politica di allargamento ci sono in prima linea le gravi differenze sociali ed economiche, che non solo rinforzano la polarizzazione all'interno dell'Unione Europea, ma mettono anche il progetto di edificazione di una coesione sociale nella UE – tra l'altro anche attraverso la politica agraria e regionale, nonché attraverso un ampliamento della politica sociale europea – in una del tutto nuova e lontana prospettiva temporale. Il PIL (prodotto interno lordo) pro capite nei paesi candidati rimane sotto la soglia del 50% della attuale media della UE. Nell'anno 2000 ammontava per i 10 nuovi stati membri al 44%, mentre era per i paesi del mediterraneo, Spagna, Portogallo e Grecia (che dall'ampliamento verso sud all'inizio degli anni '80 spesso è stata usata come termine di paragone; cfr. ciò con la critica di Holman, 2000) al 78% della media dei 15 dell'Unione Europea (Eltges, 2003, p. 12). Con la polarizzazione sociale crescono i problemi, in quanto si faranno più forti i sentimenti nazionalisti e sciovinisti legati ai livelli di benessere nei paesi della vecchia Europa – soprattutto presso quelle frazioni delle classi lavoratrici, che si sentono minacciate socialmente dalle spinte migratorie, dal *social dumping* e dalla bassa concorrenza (spesse volte) illegale sul mercato del lavoro (per esempio nella economia agricola).

Nonostante soprattutto Germania e Austria si siano protette attraverso legislazioni transitorie per la restrizione della libertà di circolazione della forza lavoro proveniente dai nuovi stati membri dell'est (soprattutto dalla Polonia) per quasi 10 anni, questo potenziale migratorio viene oltremodo temuto e allo stesso tempo usato dalle imprese e dai politici neoliberali come arma contro i sindacati per lo scardinamento della tolleranza delle aree tariffarie, per l'ulteriore deregolamentazione della forza lavoro nei vecchi stati della UE.⁹

⁹ Sulle diverse ricerche che permettono di pronosticare il potenziale migratorio, cfr. FASSMANN - MÜNZ, 2003.

Il deficit decisivo della politica di allargamento, che rinforzerà necessariamente tali tendenze e contrapposizioni, consiste certamente nel fatto che l'Unione Europea non ha messo a disposizione sufficienti mezzi finanziari aggiuntivi per l'allargamento verso i paesi dell'est. Le spese dell'allargamento devono muoversi nell'ambito dell'Agenda 2000; i pagamenti nella politica agricola saranno persino ridotti per i nuovi stati membri (Axt, 2003; Lippert, 2003). Un 'Piano Marshall' per i nuovi stati membri dell'est non è assolutamente in vista, nonostante molti economisti in Europa da molto tempo abbiano avanzato tale richiesta e l'abbiano giustificata come presupposto essenziale per un ampliamento di successo verso i paesi dell'est dell'Unione Europea (*Memorandum*, 2002).¹⁰ Sullo sfondo dell'esperienza della riunificazione tedesca potrebbe venire a concretizzarsi questo deficit che per così dire verrà 'colmato' dai nuovi stati membri nel sistema della UE, ma senza paragone rispetto al trasferimento di pagamenti come nel caso dell'unificazione tedesca, che ammontano ancor dopo dieci anni a 70 miliardi di Euro all'anno.¹¹

Con questo mancano le condizioni e le risorse per una politica attiva, per una politica della coesione sociale, che deve essere volta alla rimozione di questo dislivello del benessere, come anche all'eliminazione (o all'attenuazione) delle forti tendenze alla periferizzazione delle nuove regioni nella UE allargata, che consolidano differenti chance di sviluppo e producono e riproducono massicce problematiche sociali (comprese criminalità, migrazioni, strutture mafiose, ecc.). In breve: la discrepanza tra l'integrazione di mercato e l'interazione sociale, che Jacques Delors aveva promosso all'inizio degli anni '90 con l'implemento del progetto di completamento del mercato interno, è ancora aumentata.¹²

¹⁰ Nel *Memorandum* nazionale della 'Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik' di Brema del 2002 si dice tra l'altro nel capitolo sulla 'preparazione politico-finanziaria dell'allargamento verso i paesi dell'est della UE' (p. 189 e ss.): «Un forte accrescimento del bilancio della UE risulta come condizione necessaria, per poter accompagnare in modo sensato finanziariamente e politicamente l'allargamento della UE verso i paesi dell'est, senza intensificare ancora i già esistenti problemi della vecchia UE [...]».

¹¹ Andrew Moravcsik (1998, p. 49): «Ogni trasferimento verso l'Europa dell'est richiederà un significativo aumento del fondo attraverso il quale i paesi ricchi o di alto profilo pagano i paesi poveri; niente di questo è oggi politicamente fattibile».

¹² Nella prefazione al Rapporto Cecchini (1988, pp. 10-11) Delors scrive sotto la voce: «Dimensione sociale»: «Il mercato interno comune non avrebbe senso, se conducesse ad un progresso sociale con segni opposti e causasse una concorrenza tra europei, che mettesse in dubbio i diritti fondamentali dei lavoratori. [...] Le condizioni del lavoro, della formazione e d'espressione dei lavoratori in fabbrica devono essere avvicinati sulle vie della concertazione [...]. Creare uno spazio sociale europeo che tenga in considerazione le differenti caratteristiche esterne non è un compito semplice. Ma i progressi in questa direzione sono essenziali per il successo del mercato europeo interno».

A ciò si aggiunge che non solo la politica UE fallisce di fronte a questa sfida, ma che gli attori nazionali e regionali, che si potrebbero opporre alle tendenze – e fanno parte di questi soprattutto anche i sindacati nell'Europa centrale e dell'est – sono particolarmente deboli, in conseguenza del loro ruolo nel vecchio sistema socialista e in seguito alla diffusa paura nei lavoratori di un declino e della disoccupazione, ma nel frattempo anche come conseguenza di una brutale politica di privatizzazione, che ancora una volta ha indebolito le posizioni dei sindacati in tutti i più importanti campi politici – politica tariffaria, rappresentanza degli interessi aziendali, gestione aziendale, politica sociale.

Kohl e Platzer (2003, p. 49) formulano questo pensiero ancora con relativa cautela: «Nella loro attuale posizione di sviluppo, le istituzioni e gli attori sociali dei rapporti del lavoro nei paesi dell'Europa centro-orientale appaiono solo limitati nell'essere all'altezza di determinate richieste di negoziazione e di coordinamento della politica del lavoro e di occupazione della UE e di saper utilizzare attivamente le chance a queste concatenate [...]. Il "modello sociale europeo", con il suo ancora forte significato di politica tariffaria sovraziendale coordinata e di modello autonomo di rapporti tariffari su livelli settoriali, non ha quasi ancora preso piede in tutti gli stati dell'Europa centro-orientale».

In ultima istanza, vi sono speranze ottimistiche vincolate alla riuscita di questo progetto, che anche attraverso l'integrazione del mercato e l'allargamento del mercato incrementato, dia luogo ad un incessante miglioramento economico. Ci sono tuttavia numerosi motivi che portano a considerare tali speranze con scetticismo – non solo rispetto all'Europa orientale e centrale. Con la crescita della disoccupazione e della povertà, nei nuovi paesi la capacità di domanda rimarrà strutturalmente limitata.

7. Sul terreno della politica europea in generale, e della politica sindacale in particolare, si sono compiuti – questa è la nostra prima forte conclusione – incisivi cambiamenti nelle condizioni quadro. Queste saranno tra l'altro definite attraverso lo sviluppo economico ed abbinate a questioni sociali e socio-politiche (per esempio, la disoccupazione di massa) attraverso i rapporti di forza tra capitale e lavoro, ma anche attraverso cambiamenti istituzionali. Andrebbe al di là dell'impianto di questo *paper*, se si giungesse ad analizzare dettagliatamente le possibili e strategiche autoriflessioni di questo cambiamento nei sindacati europei.

La direzione verso cui si potrebbe orientare un simile dibattito si può accennare per concludere in tre punti:

1) La nuova misurazione dei rapporti dei livelli della politica nazionale ed europea – con particolare considerazione delle zone di ‘protezione’ e delle indispensabili coordinazioni della politica tariffaria (per esempio, attraverso la forza della ‘iniziativa politica Doorn’).

2) In considerazione del fallimento della politica neoliberista, sarebbe compito dei sindacati europei portare avanti un dibattito economico e sociopolitico, che chieda una riforma di base della politica economica e sociale – con lo scopo non solo della conservazione, ma anche del rafforzamento del modello sociale europeo e che, per questo, presenti una concreta proposta (cfr. *Memorandum*, 2002). Questo dibattito deve essere condotto sia sul piano nazionale che sul piano europeo; deve avere come contenuto il ritorno alle misure di controllo macroeconomiche (anticicliche), come anche a misure di distribuzione sulla politica fiscale (imposte patrimoniali) e di controllo dei movimenti di capitale speculativi sul mercato internazionale (non solo la tassa Tobin).

3) Attraverso le diversità di opinione e i conflitti all’interno della UE, così come tra l’alleanza franco-tedesca e il governo degli Stati Uniti per la questione irachena, si porrà la grande e fondamentale questione sul ruolo dell’Europa nella politica internazionale, così come nella costituzione di un nuovo ordine mondiale dopo la fine della guerra fredda e del sistema concorrenziale. I sindacati in Europa si dovrebbero adoperare, anche nel proprio interesse, con tutta la loro forza per un modello più civile di regolamentazione delle relazioni internazionali nell’ambito del multilateralismo (fortemente) istituzionalizzato, poiché il ‘modello sociale europeo’ è realizzabile solo sotto queste ipotesi.

BIBLIOGRAFIA

P. ANDERSON (2002), *Force and consent*, «New left review», new series, 17, September/October, pp. 5-30.

H. ARNOLD (2003), *Polen und die Erweiterung der Europäischen Union*, «Blätter für deutsche und internationale Politik», 1, pp. 60-66.

H.-J. AXT (2003), *Was kostet die EU-Erweiterung*, «WSI-Mitteilungen», 1, pp. 3-9.

M. BECKMANN (2002), *Shareholder – Ökonomie und die Reform der Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union*, Marburg, FEG («Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)», 17).

H.-J. BIELING - F. DEPPE (2001), *Die Demokratische Frage im Zeitalter des ‘neuen Konstitutionalismus’*, in *Zukunft der Demokratie in Deutschland*, A. Gourd, T. Noetzel (eds.), Opladen, Leske + Budrich, pp. 453-469.

- H.-J. BIELING - J. STEINHILBER (2000) (eds.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- D. BOHLE (2000), *EU-Integration und Osterweiterung: die Konturen einer neuen europäischen Unordnung*, in BIELING - STEINHILBER (eds.), *Die Konfiguration Europas* cit., pp. 304-330.
- D. BOHLE (2002), *Europas neue Peripherie. Polens Transformation und transnationale Integration*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- D. BORIS (2002), *Globalisierung und soziale Bewegungen*, in Id., *Metropolen und Peripherie im Zeitalter der Globalisierung*, Hamburg, VSA Verlag, pp. 64-84.
- P. CECCHINI (1988), *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*, Baden-Baden, Nomos.
- F. DEPPE (2002), *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Union*, in *Die Europäische Union und ihre Krisen*, R. Kirt (ed.), Baden-Baden, Nomos, pp. 205-216.
- F. DEPPE (2002), *Der 11. September die internationale Politik*, in *Imperial Džihad? Über Fundamentalismus, Schurkenstaaten und neue Kriege*, A. Holmes et al. (eds.), Hamburg, VSA, pp. 19-35.
- F. DEPPE - M. FELDER (1993), *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft*, Marburg, FEG («Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft, Arbeitspapier», 10).
- F. DEPPE - M. FELDER - S. TIDOW (2000), *Strukturierung des Staates. Das Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik*, in *Europäische Beschäftigungspolitik*, F. Deppe, S. Tidow (eds.), Marburg, FEG, pp. 31-58 («Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)», 15).
- K. DRÄGER (2002), *Das Scheitern des Mitte-Links-Projektes in Europa*, «Widerspruch» (Zürich), 43, pp. 5-16.
- M. ELTGES (2003), *Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die europäische Strukturpolitik*, «WSI-Mitteilungen», 1, pp. 10-15.
- G. ESPING-ANDERSON (1998), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- H. FASSMANN - R. MÜNZ (2003), *Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Ost-West-Wanderung*, «WSI-Mitteilungen», 1, pp. 25-32.
- M. FELDER (2001), *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft*, Wiesbaden, Westdt. Verl.
- J. FISCHER (2000), *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, «Integration», 23. Jg., 3 (Juli), pp. 149-156.
- S. GILL (2003), *Power and resistance in the new world order*, Houndsmill-New York.
- R. GILPIN (2000), *The challenge of global capitalism. The world economy in the 21st century*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- D. GÖLER (2003), *Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung. Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe*, «Integration», 26. Jg., n. 1, Januar, pp. 17-30.
- P. GOWAN (1999), *The global gamble. Washington's Faustian bid for world dominance*, London-New York, Verso.
- P. GOWAN (2003), *Krieg als Mittel der Geopolitik. Interview*, «Sozialistische Hefte für Theorie und Praxis» (Sonderausgabe der Sozialistischen Zeitung), n. 3, Februar, pp. 11-17.

- J. HARROD - R. O'BRIEN (2002) (eds.), *Global unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy*, London-New York, Routledge.
- J. HIRSCH - B. JESSOP - N. POULANTZAS (2001), *Die Zukunft des Staates*, Hamburg, VSA.
- R. HOFFMANN (2001), *Europäische Gewerkschaftsstrukturen und die Perspektiven europäischer Arbeitsbeziehungen*, in *Zwischen Kontinuität und Modernisierung. Gewerkschaftliche Herausforderungen in Europa*, J. Widdington, R. Hoffmann (eds.), Münster, pp. 436-455.
- O. HOLMAN (2002), *Die Neue Europäische Peripherie. Ost- und Süderweiterung der EU im Vergleich*, «Prokla», 128, 32. Jg., Nr. 2, Juni, pp. 420-499.
- L. HOOGHE - G. MARKS (1999), *The making of a politz: The struggle over European integration*, in *Continuity and change in contemporary capitalism*, H. Kitschelt et al. (eds.), Cambridge (UK)-New York, Cambridge University Press, pp. 70-97.
- J. JANNING (2001), *Zweiter Anlauf – Die "verstärkte Zusammenarbeit" im Vertrag von Nizza*, in *Nizza in der Analyse*, W. Weidenfeld (ed.), Gütersloh, Verl. Bertelsmann – Stiftung, pp. 145-159.
- B. JESSOP (2002), *The future of the capitalist State*, Cambridge (UK)-Malden, MA., Polity.
- R. KAGAN (2002), *Macht und Schwäche. Was die USA und Europa auseinander treibt*, «Blätter für deutsche und internationale Politik», 47. Jg., Heft 10, pp. 1194-1206.
- H. KOHL - H.W. PLATZER (2003), *Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa und das Europäische Sozialmodell*, «WSI-Mitteilungen», 1, pp. 40-50.
- W. LECHER - H.W. PLATZER - K.-P. WEINER (2001), *Verhandelte Europäisierung. Die Einrichtung Europäischer Betriebsräte*, Baden-Baden.
- H.-G. LEE (2000), *Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebeneregulation. Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum europäischen schumpeterianischen Leistungsregime*, Marburg, FEG («Studien der Forschungsgruppe europäische Gemeinschaft (FEG)», 14).
- B. LIPPERT (2003), *Der Erweiterungsgipfel von Kopenhagen: Abschluß der Beitrittsverhandlungen und Neubeginn für die EU*, «Integration», 26. Jg., Januar, pp. 48-65.
- A. MARTIN - G. ROSS (1999), *The brave new world of European labour*, New York-Oxford, European Trade Unions at the Millennium.
- J.J. MEARSHEIMER (2001), *The tragedy of great power politics*, New York-London, Norton.
- Memorandum (2002) *europäischer Ökonominnen und Ökonomen: Für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa*, «Memo-Forum» (Bremen), n. 29, Dezember, pp. 16-37.
- A. MORAVCSIK (1999), *European's integration at Century's end*, in Id. (ed.), *Centralization or fragmentation? Europe facing the challenges of deepening, diversity and democracy*, New York, Council on Foreign Relations Press, pp. 1-58.
- G. NEUNHÖFFER - A. SCHUTTPELZ (2002), *'Offene' und 'geschlossene' Transformation: von peripheren und noch peripheren Kapitalismen in Osteuropa*, «Prokla», 128, 32. Jg., Nr. 2, pp. 377-398.
- L. PANITCH (1994), *Globalisation and the State*, in *Socialist Register 1994*, R. Miliband and L. Panitch (eds.), London, pp. 60-93.
- F.W. SCHARPF (1999), *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt, Campus Verl.

- F.W. SCHARPF (2003), *Was man von einer Europäischen Verfassung erwarteten und nicht erwarteten sollte*, «Blätter für deutsche und internationale Politik», 1, pp. 49-59.
- T. SCHULTEN (2002), *Tarifpolitik in Europa 2001/2002*. 2. *Europäischer Tarifbericht des WSI*, «WSI - Mitteilungen», 7, pp. 383-388.
- W. STREECK (1999), *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt-New York.
- H.-J. URBAN (2003), *Das neue europäische Sozialmodell und die Linke in Europa*, «Sozialismus», 2, pp. 40-43.
- P. WATERMANN (1998), *Globalisation, social movements and the new Internationalism*. London-New York.
- P. ZILTENER (1999), *Strukturwandel der europäischen Integration. Die europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Münster.

INDICE DEI NOMI

- Abendroth-Timmer D., 217n.
 Agar H., 71 e n.
 Aglietta A., 201n.
 Albert M., 228.
 Albertini M., 4, 9 e n, 15, 16 e n, 17 e n, 19, 20 e n, 21n, 24n, 93n, 98n, 100n, 106n, 115n, 138, 146n, 153n, 157 e n, 158, 159 e n-161 e n, 162, 163 e n, 164, 165 e n, 166 e n, 167, 168, 169 e n, 170 e n, 171, 172 e n-179 e n, 180, 186 e n.
 Althusius J., 33n, 123n, 124n, 128 e n, 187n, 188n.
 Amato G., 33n.
 Anderson P., 220n, 232, 238.
 Andre M., 199.
 Angell N. 147 e n, 148, 149, 150 e n, 151, 152n, 153, 154.
 Anta C.G., 8, 181.
 Armao F., 88n.
 Armingeon K., 88n.
 Arnold H., 235, 238.
 Aron R., 190 e n.
 Arrigo G., 5n.
 Attinà F., 66n.
 Attlee C., 145 e n, 146 e n, 147, 148 e n, 149, 150, 153.
 Austin J., 72.
 Axt H.J., 235, 236, 238.
 Azeglio (Taparelli d') M., 38.
 Bach G., 217n.
 Baker J.W., 29n.
 Balducci E., 199n.
 Basciu M., 12n.
 Bassani L.M., 11n.
 Bauer O., 144.
 Baur S., 194n.
 Beckmann M., 231, 238.
 Beer S.H., 145n.
 Benz A., 11n, 18n.
 Bergamaschi P., 207n.
 Berki R.N., 144n.
 Berlusconi S., 230.
 Berselli E., 2n.
 Bertalanffy (von) L., 127n.
 Beutler B., 125n.
 Beveridge W., 85, 150 e n, 152 e n, 153, 154.
 Bidault G., 173n.
 Bieber R., 125n.
 Bieling H.-J., 226n, 229, 238, 239.
 Biorck R., 182n.
 Blair T., 230 e n, 232.
 Blickle P., 123n.
 Blondel J., 83n.
 Bobbio N., 12 e n, 13, 14, 36n, 126n, 165n, 184.
 Bocchi G., 211n.
 Börzel T.A., 11n, 18n.
 Bogdandy (von) A., 5n, 69n, 82n.
 Bohle D., 234, 239.
 Boissonnat J., 184n.
 Bolaffi A., 11n, 131n.
 Bollati G., 24n.
 Bonacchi G., 12n, 18n, 82n.
 Bonanate L., 88n, 90n.
 Bongiovanni B., 146n.
 Bories Sawala H., 4, 213.
 Boris D., 239.
 Bosco A., 144n, 150n.
 Bossi U., 230.
 Bourlot A., 88n.
 Brailsford H.N., 145 e n, 146, 147 e n, 149, 150, 153.
 Briand A., 144.
 Brüning H., 231.
 Brugmans H., 93n.
 Bull H., 184 e n.
 Bullinger H., 29n.
 Burke E., 91.
 Bush G.W., 2n.
 Buttà G., 4, 63.
 Buttino M., 24n.
 Calhoun J.C., 73n.

- Calliess C., 123.
 Canfora L., 90n.
 Cantaro A., 82n.
 Capograssi G., 73n.
 Capurso M., 184n.
 Caracciolo L., 1n.
 Carter H., 150n.
 Casavola F.P., 133n.
 Cassese A., 184 e n.
 Castelli, A., 8 e n, 143, 144n, 145n, 147n, 150n.
 Castells M., 66n, 77n.
 Cattaneo C., 29.
 Cavallari G., 11n.
 Cavalli A., 2n.
 Cazzaniga G.M., 12n.
 Cecchini P., 227, 236n, 239.
 Ceppa L., 23n, 131n.
 Ceruti M., 211n.
 Cerutti F., 4n, 11n, 88n.
 Cesoni G., 165n.
 Chabod F., 65 e n, 181 e n.
 Chiodi G., 67n.
 Chirac J., 77, 230n.
 Chiti Batelli A., 16n, 24n, 93n, 174n.
 Coates D., 145n.
 Cole G.D.H., 150n.
 Colombo (Rapporto), 190n.
 Colombo A., 144n, 146n, 157n.
 Colonnetti G., 165n.
 Consarelli B., 4n.
 Coralluzzo W., 1n.
 Costa P., 5, 12n, 35n, 79.
 Costantinesco V., 125n.
 Cotellessa S., 88n.
 Cotta M., 66n.
 Cotta S., 37n.
 Cotturri G., 22n, 123n, 132n, 133n, 137n, 138n.
 Coudenhove-Kalergi R., 144.
 Cressati C., 36n, 93n.
 Curtis L., 36.

 D'Addio, M., 73n, 153n.
 D'Agnolo G., 123n, 124n.
 Dahrendorf R., 111 e n.
 Dall'Olio R., 211 e n.
 Dandieu A., 190.
 D'Andrea D., 88n.
 Danese A., 187n.
 Debré M., 186n.
 De Clementi A., 91n.

 De Gasperi A., 63 e n, 64 e n, 68 e n, 76n, 185.
 De Gasperi M.R., 76n.
 De Gaulle C., VIII, 9n, 37, 166, 168, 173, 186 e n.
 De Giovanni B., 81n.
 De Jouvenel B., 184n.
 Delanty G., 88n, 90n, 91n.
 Dellavalle S., 3 e n, 5n, 24 e n, 25, 27 e n, 28n, 30 e n, 43, 44n, 51n, 69n, 82n, 131n.
 Dello Sbarba R., 194n.
 Delors J., 8, 118 e n, 182 e n, 183 e n, 184n, 185 e n-187 e n, 188n, 189 e n, 190 e n, 191n, 192, 227, 229, 236 e n.
 Del Vecchio A., 79n.
 Deppe F., 5 e n, 225, 229, 232, 234, 238, 239.
 Derrida J., 114n.
 Detomas D., 195n.
 De Witte B., 44n.
 Diani M., 24n.
 Diderot D., 91.
 Di Nolfo E., 67n.
 Donnan H., 89n.
 Dräger K., 230, 239.
 Due O., 47n, 69n.
 Duroselle J.-B., 107n.
 Duso G., 29n, 83n.

 Einaudi L., 36 e n, 37, 68 e n, 78 e n, 93n.
 Elazar D.J., 11 e n, 15, 24n, 31n, 33n.
 Eliot T.S., 181 e n, 182.
 Eltges M., 235, 239.
 Endo K., 187n.
 Esping-Anderson G., 239.

 Falk, R., 184 e n.
 Fanon F., 181.
 Fassmann, H., 235n, 239.
 Faucci R., 36n, 93n.
 Felder M., 229, 234, 239.
 Ferrajoli L., 11n, 184n.
 Fini G., 230.
 Fioravanti M., 82n, 129n.
 Fischer, J., 95 e n, 191 e n, 239.
 Foote G., 146n.
 Fortuyn W., 230n.
 Freedland M., 79n.
 Friedrich C.J., 31n, 70 e n, 74.
 Frosini V., 72n.

 Gadamer H.G., 87n.
 Galli C., 11n, 36n.

- Galli della Loggia E., 24n.
 Geertz C., 136n.
 Gellner E., 115n.
 Geuna M., 34n.
 Giddens A., 230.
 Gill S., 226n, 233, 239.
 Gilpin R., 232, 239.
 Giordana P., 40.
 Giovanni XXIII, papa, 187n.
 Giovanni Paolo II, papa, 187n.
 Girault R., 87n, 220n.
 Giscard d'Estaing V., 3, 75.
 Gobetti P., 9n.
 Göler D., 239.
 Gourd A., 238.
 Gowan P., 232, 239.
 Graglia P., 78n, 93n, 158n.
 Granatstein, J.L., 221n.
 Granrut (du) C., 188n.
 Grawert R., 83n.
 Greco P., 165n.
 Green T.H., 72 e n, 85.
 Gregori E., 40, 225n.
 Grimaldi G., 6, 193, 203n, 207n.
 Grimm D., 5n, 24n, 47n, 65n, 115 e n, 116 e n.
 Gülcher E., 207n.
 Habermas J., 11n, 23 e n, 24n, 26, 27, 28n, 29, 34n, 50n, 70 e n, 88 e n, 109 e n, 114n, 120n, 131 e n, 136 e n, 177n.
 Halbwachs M., 217n-219n.
 Hallstein W., 64n, 135.
 Hamilton A., vii, 32n, 146n, 152 e n.
 Harris J., 150n.
 Harrod J., 240.
 Hartog F., 90n.
 Heater D., 108n.
 Hegel W.F., 187n.
 Held D., 11n, 102n, 184 e n.
 Herder G., 187n.
 Herzfeld M., 88n.
 Hinton J., 146n.
 Hintze O., 107n, 115n.
 Hirsch J., 233, 240.
 Hirst P., 184n.
 Hitler A., 153.
 Hobsbawm E., 214n, 216n, 220n.
 Hoffmann R., 228, 240.
 Holden B., 102n.
 Holman O., 240.
 Holtzer G., 217n.
 Hooghe L., 240.
 Hüglin T.O., 123n, 124n.
 Huglin T., 33n.
 Humboldt (von) A., 196n.
 Husserl E., 181.
 Ignazi P., 93n.
 Ingravalle F., 5, 123.
 Isensee J., 47n, 65 e n, 69 e n, 187n.
 Jachtenfuchs M., 49n.
 Jacobson D., 89n.
 Janning J., 240.
 Jay J., 32n, 152.
 Jefferson T., 72, 73n.
 Jellinek G., 45 e n.
 Jenkins R., 143.
 Jessop B., 233, 240.
 Jocteau G.C., 146n.
 Jospin L., 191, 192 e n, 230n.
 Jünger E., 108 e n.
 Kägi W., 115n.
 Kaelble H., 88n, 182 e n.
 Kagan R.A., 2n, 240.
 Kammerer P., 194n.
 Kant I., 37, 111.
 Kautsky K., 144.
 Kellas J.G., 196n, 204n.
 Kelly P., 208 e n.
 Kendle J., 144n.
 Keynes J.M., 231.
 Kimber C., 150.
 Kirchhof P., 47n, 65n.
 Kirt R., 239.
 Kitschelt H., 240.
 Klabbers J., 44n.
 Kohl H., 237, 240.
 Kohler-Koch B., 49n.
 Krawietz W., 29n.
 Kriesi H., 88n.
 Lanaro S., 39n.
 Langer A., 6, 193, 194 e n -212 e n.
 La Pira G., 85, 199.
 Lazzarino Del Grosso A.M., 12n.
 Lecher W., 228, 240.
 Lee G., 229, 240.
 Lehmbruch G., 11n, 18n.
 Lehning P.B., 88n.
 Leino P., 44n.
 Lenin (V.I. Uljanov), 166.
 Le Pen J.-M., 230n.
 Letta E., 1n.

- Levanthal F.M., 145n.
 Levi L., 4, 5, 8n, 16n, 18, 24n, 31n, 97,
 105n, 115n, 159n, 165n, 178n, 179n.
 Lewis W.A., 150n.
 Liermann C., 24n.
 Link E., 187n.
 Lippert B., 234, 236, 240.
 Lippolis V., 79n.
 Loretoni A., 4n, 88n.
 Losurdo D., 90n.
 Loth W., 9n.
 Lothian (P.H. Kerr), 36, 150.
 Lucarelli A., 44n.
 Lüthy H., 115n.
 Luther J., 24n, 47n, 65n, 115n, 133n.
 Lutter M., 47n, 69n.

 Machiavelli N., 158 e n.
 Macina P., 200n.
 McCoy C.S., 29n.
 McDougall (Rapporto), 124n.
 Mackay R.W.G., 150, 152 e n, 153, 154 e n.
 Madison, J., 32n, 73, 152.
 Magli I., 2n.
 Maillard P., 186n.
 Maillot P., 20n.
 Maione G., 49n.
 Majocchi A., 20n.
 Malandrino C., VII, 1, 9n-12n, 14n, 29n,
 36n, 38n, 93n, 124n, 128n, 129n, 131n,
 135n, 138n, 144n, 188n, 215n.
 Malraux A., VIII.
 Mancini P.S., 39.
 Mannoni S., 82n.
 Mannori L., 129n.
 Marc A., 190 e n.
 Marhold H., 191n.
 Maris B., 183n.
 Marks G., 240.
 Marramao G., 18n, 33n, 82n.
 Marrin A., 147n.
 Marshall J., 71, 72 e n.
 Martin A., 228, 240.
 Martino A., 76.
 Massardo Maiello A., 146n.
 Mastellone S., 7n.
 Matteucci N., 126n.
 Mayer F., 2n.
 Mayer O., 127n.
 Mayne R., 150n.
 Mazzi E., 199n.
 Mazzini G., 7n, 39.
 Mearsheimer J.J., 232, 240.

 Melucci A., 24n.
 Mendlovitz S., 102n.
 Menegazzi Munari M.F., 79n.
 Mény Y., 69 e n.
 Meriano C., 188n.
 Merkel C.M., 216n.
 Mestmäcker E.J., 49n.
 Mikkeli H., 4n, 22n, 90n, 138n, 220n.
 Milani L., 199 e n.
 Miliband R., 145n, 240.
 Millon-Delsol C., 123n, 187n.
 Modigliani G.E., 144.
 Molin K., 182n.
 Monnet J., VIII, 16, 18, 105 e n, 130, 173 e
 n, 186, 191.
 Montani G., 5n, 100n.
 Montesquieu (de Secondat de La Brède et
 de) C.-L., 37, 39.
 Moravcsik A., 236n, 240.
 Morelli U., 8n, 22n, 36n, 105n, 178n, 179n.
 Morgan R., 87n.
 Morin E., 57n.
 Mosconi N., 16n, 161n.
 Moulin J., VIII.
 Mounier E., 183 e n.
 Müller A., 46 e n.
 Münz, R., 235n, 239.

 Negri G., 153n.
 Neumann F., 70.
 Neunhöffer G., 240.
 Nevola G., 66n.
 Nitschke P., 136n.
 Noetzel T., 238.
 Nora P., 218n-220n.
 Novalis (F. von Hardenberg), 91.

 O'Brien R., 240.
 O'Connor R., 135n.
 O'Dowd L., 89n.
 Ohmae K., 11n.
 Olivi B., 123n, 134n, 143n.
 Ostfriesland (von) Enno III, 129.

 Paciotti E., 12n.
 Padoa Schioppa A., 35n, 88n.
 Padoa-Schioppa T., 104n, 143n.
 Pagden A., 90n, 92n.
 Pampaloni G., 165n.
 Panitch L., 240.
 Panunzio S., 73n.
 Paolini E., 93n.
 Parsi V.E., 88n.

- Pasini D., 184n.
 Pasquino G., 126n.
 Passerini L., 4n, 88n, 90n.
 Patroni Griffi A., 44n.
 Pearce R., 145n.
 Pensavecchio C., 79n.
 Pernice I., 2n, 5n.
 Petrilli G., 93n, 174n.
 Pettit P., 34n.
 Picht R., 87n.
 Pieper S.U., 137n.
 Pieri P., 165n.
 Pinder J., 144n, 150n.
 Pinelli C., 69n, 78n.
 Pio XI, papa, 187n.
 Pipkorn J., 125n.
 Pistone S., 12n, 17n-19n, 63n, 93n, 107n, 165n, 167n, 169n, 170n.
 Platzer, H.W., 237, 240.
 Portinaro P.P., 11n, 24n, 47n, 65n, 115n.
 Poulantzas N., 233, 240.
 Preda D., 159n.
 Preterossi G., 33n.
 Prodi R., 76.
 Proudhon P.-J., 29, 128 e n, 129.
 Publius, 21n.

 Quadrio Curzio A., 187n, 188n.
 Quaglioni D., 12n.
 Quazza G., 146n.

 Rabini E., 194n, 195n.
 Ransome P., 150.
 Rau J., 191 e n.
 Rawnsley D., 150.
 Reiterer A.F., 7n.
 Renan E., 32n, 39 e n.
 Resta E., 88n.
 Reves E., 106n.
 Robbins K., 147n.
 Robbins L., 150.
 Roberts (de) J.C., 150n.
 Robson W.A., 145n.
 Rognoni Vercelli C., 21n, 165n.
 Romano Sergio, 90n.
 Romano Silvio, 165n.
 Ronchey A., 67.
 Ross G., 227, 228, 240.
 Rosselli C., 28n, 38 e n, 39, 93n.
 Rossi E., 17n, 19n, 93n, 95.
 Rossolillo F., 18n.
 Rougemont (de) D., 104n, 181n, 190.
 Rousseau D., 177n.

 Roussellier N., 220n.
 Rousso H., 217n.
 Rudolph E., 88n.
 Ruffilli R., 11n.
 Rusconi G.E., 4n, 5n, 27n, 88n.
 Rutto G., 24n.

 Sacchi D., 90n.
 Sacerdoti Mariani M., 153n.
 Saint-Pierre (C.-I. Castel, abate di), 37.
 Salvemini G., 36.
 Santer J., 118n.
 Saurer E., 91n.
 Saville J., 146n.
 Scalfari E., 113n, 114n.
 Schäfer H., 47n, 65n.
 Scharpf F.W., 65n, 83n, 227, 233, 240-241.
 Schnapper D., 85n.
 Schneider H., 44n.
 Schröder G., 77, 230.
 Schüttelpelz A., 240.
 Schulten T., 241.
 Schuman R., 8, 105, 134, 173n.
 Schwarze J., 47n, 69n.
 Sciarra S., 79n.
 Seeley J.R., 99n.
 Siegrist H., 88n.
 Silone I., 38n, 93n.
 Sinclair A., 184n.
 Sinnott R., 83n.
 Smith A.D., 46n, 87n.
 Sofri A., 196n, 205.
 Sontag S., 181.
 Sordi B., 129n.
 Soysal Y.N., 85 e n.
 Spadolini G., 203.
 Spinelli A., 4, 9, 15, 16 e n, 17 e n, 19 e n, 20, 28n, 78n, 93 e n, 95, 97n, 112, 113n, 115, 124n, 138, 157 e n-159 e n, 167 e n-69 e n, 172, 174n, 178 e n, 179 e n, 186 e n.
 Squarcina S., 195n.
 Staffler U., 195n.
 Stankiewicz W.J., 184n.
 Steinhilber J., 226n, 239.
 Stewing C., 123n, 187n.
 Stirk P.R., 144n.
 Straw J., 143 e n.
 Streeck W., 233, 241.
 Streil J., 125n.
 Streit C.K., 150.
 Svensson P., 83n.

 Taylor J., 72.

- Telò M., 83n.
 Terranova F., 9 e n, 16, 146n, 157 e n, 159n, 163n, 178n.
 Thatcher M., 8, 9, 185, 186, 232.
 Thompson G., 184n.
 Tidow S., 5n, 234, 239.
 Tietmeyer H., 47n, 65n.
 Todorov T., 34n.
 Toniolo G., 85.
 Toynbee A.J., 181 e n, 182.
 Tranfaglia N., 146n.
 Trapedini S., 147n.
 Trentin S., 28n.
 Treves C., 9n.
 Trockij L., 144.

 Urban H.-J., 234, 241.
 Urbani G., 127n.

 Valéry P., 181 e n, 182.
 Van Schendel, 174n.
 Varsori, A., 88n.
 Velo D., ix, 5n, 20n, 188n.
 Ventura S., 31n.
 Vidal E., 73n.
 Viroli M., 39n.
 Voltaire (F.-M. Arouet de), 91.

 Walzer B., 102n.

 Watermann P., 241.
 Watson A., 184n.
 Weale A., 88n.
 Weber M., 163n.
 Weidenfeld W., 240.
 Weiler J.H.H., 2n, 43n, 82n, 125n.
 Weiner H.-P., 240.
 Wendt M., 217n.
 Wheare K., 146n.
 Widdington J., 240.
 Williams F., 145n.
 Wilson D., 145n.
 Wilson H., 143.
 Wilson J., 32n.
 Wilson T.M., 89n.
 Wimmerm A., 88n.
 Wood H.G., 150n.
 Woolf L., 145 e n, 146, 147 e n-149 e n, 150, 153, 154.
 Woolf S.J., 88n.
 Wootton B., 150 e n, 151, 152, 153n, 154.
 Wyduckel D., 29n, 123n.

 Zagrebelsky G., 2 e n, 24n, 47n, 65n, 115n, 120n, 209n, 216n.
 Ziltener P., 228n, 241.
 Zolo D., 184n.
 Zunino P.G., 63n.

Claudio Giulio ANTA (claudioanta@tiscali.it), laureato in Scienze politiche, è dottore di ricerca in Storia del pensiero politico e delle istituzioni politiche all'Università di Torino. Ha pubblicato saggi sulle riviste «Il Politico» e «Nuova antologia», occupandosi delle problematiche politico-istituzionali del processo d'integrazione europea unitamente alle vicende storico-contemporaneistiche della seconda metà del Novecento. La sua pubblicazione più recente è *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Milano, Franco Angeli, 2004.

Helga BORIES-SAWALA (sawala@uni-bremen.de) è docente-ricercatore di ruolo presso l'Università di Brema e insegna Storia e civiltà della Francia e dei paesi francofoni. Ha pubblicato ricerche sulla storia politica e sociale nel Novecento (anni trenta, seconda guerra mondiale, particolarmente sulla prigionia, il lavoro forzato e la collaborazione del regime di Vichy), su laicismo e Islam nella società francese odierna, e lavora da poco anche sul Quebec (cfr. <http://www.fb10.uni-bremen.de/homepages/boriessawala.htm>)

Giuseppe BUTTÀ (gbutta@unime.it), professore ordinario di Storia delle dottrine politiche e preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Messina, è autore di numerose pubblicazioni sui temi centrali del pensiero politico americano: costituzionalismo, federalismo, pluralismo.

Alberto CASTELLI (castelli.a@libero.it), ricercatore di Storia delle dottrine politiche presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Cagliari. Il suo campo di ricerca va dallo studio del socialismo e dell'antifascismo all'analisi delle idee pacifiste e federaliste in Italia e in Gran Bretagna (cfr. <http://spol.unica.it/dispi/default.htm>).

Pietro COSTA (costa@tsd.unifi.it) insegna Storia del diritto medievale e moderno all'Università di Firenze. Fa parte della redazione dei «Quaderni fiorentini». Fra i suoi scritti più recenti: *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, voll. 1-4, Roma-Bari, Laterza, 1999-2001.

Sergio DELLAVALLE (dellaval@unipmn.it) è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Piemonte Orientale (Alessandria). Ha svolto ricerche sulla filosofia del diritto tedesca, sui problemi dell'ambientalismo e del costituzionalismo europeo. Tra le sue recenti pubblicazioni cfr. *Una costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come 'potere costituente'*, Milano, Giuffrè, 2002.

Frank DEPPE (deppe@staff.Uni-Marburg.DE) è professore ordinario di Scienza politica all'Università di Marburg (Germania), in cui è altresì direttore del gruppo dipartimentale di ricerca sulle Comunità Europee. Si occupa in particolare di teoria politica, movimenti sociali e ricerca europea. Pubblicazioni recenti: *Politisches Denken im 20. Jahrhundert*, 2 voll., 1999-2003; *Eurokapitalismus und globale politische Ökonomie*, 2003; *Europa: lieber sozial als neoliberal*, 2004.

Giorgio GRIMALDI (giorgio.grim@tin.it), dottore di ricerca in Storia del federalismo e dell'unità europea e borsista presso il Centro Studi sul Federalismo di Moncalieri (Torino) (ved. il sito del Centro www.csfederalismo.it), collabora con il Dipartimento di Ricerche europee della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Genova (www.scpol.unige.it/staff/grimaldi_giorgio.html) ed è autore di ricerche e pubblicazioni sulla storia e le politiche dell'integrazione europea e sui partiti verdi.

Francesco INGRAVALLE (francesco.ingravallo@sp.unipmn.it), dottore di ricerca in Storia del pensiero politico. Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Politiche pubbliche e Scelte collettive Polis dell'Università del Piemonte Orientale 'A. Avogadro'. Ha pubblicato lavori sul pensiero politico europeo antico e moderno e svolge ricerche sul profederalismo di J. Althusius e sui problemi della sussidiarietà.

Lucio LEVI (levil@cisi.unito.it) insegna Politica comparata all'Università di Torino, è membro del Dipartimento di Studi politici (via Giolitti 33, Torino) e del Consiglio direttivo del Centro studi sul federalismo (via Real Collegio 30, Moncalieri). È autore di numerosi libri sul federalismo e l'unificazione europea, di cui si ricorda *Altiero Spinelli and federalism in Europe and in the world*, Milano, 1990 e *Il pensiero federalista*, Roma-Bari, 2002. È direttore della rivista «The Federalist Debate». È membro della Direzione nazionale del Movimento Federalista Europeo, del Comitato federale dell'Union des Fédéralistes Européens e del Comitato esecutivo del World Federalist Movement.

Corrado MALANDRINO (cormal@sp.unipmn.it), professore ordinario di Storia delle dottrine politiche presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università del Piemonte Orientale (sede di Alessandria), titolare della Cattedra Jean Monnet di Storia dell'integrazione europea, è autore di ricerche e pubblicazioni sul federalismo e sulla storia dell'unificazione europea (cfr. www.sp.unipmn.it/dipartimenti/docenti/ presso il Dipartimento POLIS, via Cavour 84, 15100 Alessandria).

Flavio TERRANOVA è dottore di ricerca in Storia del pensiero politico e svolge attività didattica e di ricerca presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Genova (DISPOS, Largo Zecca 8/19, 16124 Genova, tel. 010/2099021, e-mail flavius66@libero.it). Ha pubblicato, per la casa editrice Giuffrè di Milano, il volume *Il federalismo di Mario Albertini*.

Dario VELO, ordinario all'Università di Pavia; è stato professore inviato alle Università di Strasbourg, Bordeaux e Nice-Sophia Antipolis. Presidente dell'Associazione Universitaria di Studi Europei; membro del Conseil Universitaire Européen di Bruxelles; è fra i fondatori del Centro sul Federalismo di Torino e del Centro Studi sulle Comunità Europee di Pavia; è *editor* della rivista «The European Union Review».

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI

TORINO

Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi (dal 1893 al 1970)

- A cura di Luigi Firpo. Pubblicazione promossa dalla Banca d'Italia.
1971, 912 pp. con 123 figg. n.t. e 9 tavv. f.t. di cui 1 a colori. Rilegato.
- Catalogo della Biblioteca di Luigi Einaudi. Opere economiche e politiche dei secoli XVI-XIX*
A cura di Dora Franceschi Spinazzola. 1981, 2 tomi di xxxii-956 pp.
con 21 tavv. f.t. Rilegati.
- *Supplemento* (numeri A.I - A.1000). 1991, xvi-226 pp. con 8 tavv. f.t.
Rilegato.
- STURZO, LUIGI-EINAUDI, MARIO, *Corrispondenza americana (1940-1944)*.
A cura di Corrado Malandrino. 1998, lxxx-344 pp.

ANNALI

II-VI (1968-72); IX-XI (1975-77); XIII-XXII (1979-88); XXIV (1990); X XVI-XXXIV (1992-2000).

SCRITTORI ITALIANI DI POLITICA, ECONOMIA E STORIA

Rilegati

- MARSILIO DA PADOVA, *Defensor pacis*, nella traduzione in volgare fiorentino del 1363. A cura di Carlo Pincin. 1966, 604 pp. con 1 tav. f.t.
- DALMAZZO FRANCESCO VASCO, *Opere*. A cura di Silvia Rota Ghibaudi. 1966, 780 pp. con 5 figg. n.t. e 1 ripr.
- CARLO ILARIONE PETITTI DI RORETO, *Opere scelte*. A cura di Gian Mario Bravo. 1969, 2 tomi di 2162 pp. con 5 figg. n.t., 11 tavv. f.t. e 2 pieghevoli.
- CARLO BOSELLINI, *Opere complete*. A cura di Miriam Rotondò Michelini. Vol. I: *Nuovo esame delle sorgenti della privata e pubblica ricchezza*. Vol. II: *Opere minori*. 1976, 2 tomi di 1388 pp. con 7 tavv. f.t.
- LUIGI EINAUDI, *Interventi e relazioni parlamentari*. A cura di Stefania Martinotti Dorigo. Vol. I: *Senato del Regno (1919-1922)*; Vol. II: *Dalla Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1945-1958)*. 1980-1982, 2 tomi di 1930 pp. con 2 tabelle ripiegate.
- GIAMBATTISTA VASCO, *Opere*. A cura di Maria Luisa Perna. 1989-1991, 2 tomi di 1972 pp. con 6 tavv. f.t. e 2 figg. n.t.
- LORENZO VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*. Raccolto da Luigi Firpo, Guido Quazza, Franco Venturi. Vol. I (1825-1841). A cura di Luigi Firpo e Adriano Viarengo, 1991, lxxvi-578 pp. con 4 tavv. f.t.
- Vol. II (1842-1847). A cura di Adriano Viarengo. 1994, xcvi-640 pp. con 7 tavv. f.t.
- Vol. III (1848). A cura di Adriano Viarengo. 1998, cxviii-482 pp. con 6 tavv. f.t.

STUDI

1. *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*. Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 30 marzo - 8 aprile 1967), 1968, 542 pp.
2. GIAN MARIO BRAVO, *Torino operaia. Mondo del lavoro e idee sociali nell'età di Carlo Alberto*. 1968, 304 pp.
- 3-5. *Banche, governo e parlamento negli Stati sardi. Fonti documentarie (1843-1861)*. A cura di Ernesto Rossi e Gian Paolo Nitti, 1968, 3 tomi di xcvi-2198 pp. con 41 tavv. f.t.
6. TERENCE COZZI, *Sviluppo e stabilità dell'economia*. 1969, 196 pp.
7. ANDREA CAZZI, *Terra, vigneto e uomini nelle*

- colline novaresi durante l'ultimo secolo. 1969, 204 pp.
8. SALVATORE SECHI, *Dopoguerra e fascismo in Sardegna*. 1969, 504 pp. Esaurito
 9. ALDO AGOSTI, ANNAMARIA ANDREASI, GIAN MARIO BRAVO, DORA MARUCCO, MARIELLA NEJROT-
TI, *Il movimento sindacale in Italia. Rassegna di studi (1945-1969)*. 1971, 148 pp., seconda edizione.
 10. DORA MARUCCO, *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia*. 1970, 352 pp.
 11. *Anarchici e anarchia nel mondo contemporaneo*. Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Einaudi (Torino, 5-7 dicembre 1969). 1971, 654 pp. Esaurito
 12. MARCELLO CARMAGNANI, *Sviluppo industriale e sottosviluppo economico. Il caso cileno (1860-1920)*. 1971, 244 pp. con tabelle e grafici n.t.
 13. FRANCO BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia*. 1971, 242 pp. con tabelle n.t.
 14. *Dipendenza e sottosviluppo in America Latina*. A cura di Salvatore Sechi, 1972, 420 pp. con 4 tavv. f.t.
 15. ALESSANDRO VERCELLI, *Teoria della struttura economica capitalistica. Il metodo di Marx e i fondamenti della critica all'economia politica*. 1973, 264 pp.
 16. FERNANDO CLAUDIN, ANNIE KRIEGLER, ROBERT PARIS, ERNESTO RAGIONIERI, MASSIMO L. SALVADORI, PAOLO SPRIANO, LEO VALIANI, *Problemi di storia dell'Internazionale comunista (1919-1939)*. A cura di Aldo Agosti. Relazioni tenute al Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, aprile 1972). 1974, 254 pp. Esaurito
 17. MAURO AMBROSOLI, *John Symonds. Agricoltura e politica in Corsica e Italia (1765-1770)*. 1974, 168 pp.
 18. GIOVANNI ASSERETO, *La Repubblica ligure. Lotte politiche e problemi finanziari (1797-1799)*. 1975, 286 pp.
 19. *Commemorazione di Luigi Einaudi nel centenario della nascita (1874-1974)*. 1975, 162 pp. con 4 tavv. f.t.
 20. RICCARDO FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*. 1975, 212 pp.
 21. *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*. Relazioni tenute al Convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 25-26 ottobre 1974). 1975, 244 pp. Esaurito
 22. LUCIANO ALLEGRA - ANGELO TORRE, *La nascita della storia sociale in Francia, dalla Comune alle «Annales»*. 1977, 356 pp. Esaurito
 23. GIANNI MAROCCO, *Giambattista Vasco*. 1978, 164 pp.
 24. *L'Archivio di Agostino Rocca*. A cura di Stefania Martinotti Dorigo e Paola Fadini Giordana. 1978, 372 pp. Esaurito
 25. CARLO PAZZAGLI, *Per la storia dell'agricoltura toscana nei secoli XIX e XX. Dal catasto particellare lorenese al catasto agrario del 1929*. 1979, 148 pp. con 9 figg. e 6 tavv. ripiegate n.t.
 26. MANUELA ALBERTONE, *Fisiocrati, istruzione e cultura*. 1979, 212 pp.
 27. LUIGI EINAUDI - BENEDETTO CROCE, *Carteggio (1902-1953)*. A cura di Luigi Firpo. 1988, vi-156 pp.
 28. LUIGI EINAUDI - ERNESTO ROSSI, *Carteggio (1925-1961)*. A cura di Giovanni Busino e Stefania Martinotti Dorigo. 1988, vi-604 pp.
 29. *Storiografia francese ed italiana a confronto sul fenomeno associativo durante XVIII e XIX secolo*. Atti delle giornate di studio promosse dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 6-7 maggio 1988). A cura di Maria Teresa Maiullari. 1990, 284 pp.
 30. *Alle origini dell'europeismo in Piemonte. La crisi del primo dopoguerra, la cultura politica piemontese e il problema dell'unità europea*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 28-29 novembre 1991). A cura di Corrado Malandrino. 1993, 148 pp.
 31. *Political economy and national realities*. Papers presented at the Conference held at the Luigi Einaudi Foundation, Palazzo d'Azeglio (Turin, September 10-12, 1992). Edited by Manuela Albertone and Alberto Masoero. 1994, 418 pp. con 1 fig. n.t.
 32. *I trent'anni della Fondazione Luigi Einaudi. Mario Einaudi (1904-1994) intellettuale, storico ed organizzatore culturale tra America ed Europa*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 29-30 novembre 1994). A cura di Maurizio Vaudagna. 1995, 208 pp. con 1 fig. n.t.
 33. *Il coraggio della ragione. Franco Venturi intellettuale e storico cosmopolita*. A cura di Luciano Guerci e Giuseppe Ricuperati. 1998, iv-500 pp. con 2 tavv. f.t.
 34. *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma (1957)*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 9 e 10 ottobre 1997). A cura di Sergio Pistone e Corrado Malandrino. 1999, xiv-320 pp.
 35. GEOFFREY A. HAYWOOD, *Failure of a dream. Sidney Sonnino and the rise and fall of liberal Italy (1847-1922)*. 1999, viii-574 pp.

36. "From our Italian Correspondent". Luigi Einaudi's articles in *The Economist*, 1908-1946. Edited by Roberto Marchionatti. I 1908-1924, II 1925-1946. 2000, 2 tomi di LXVIII-834 pp. complessive con 5 tavv. f.t.
37. *Economia, sociologia e politica nell'opera di Vilfredo Pareto*. A cura di Corrado Malandrino e Roberto Marchionatti. 2000, VIII-442 pp.
38. *La reinvenzione dei Lumi. Percorsi storiografici del Novecento*. A cura di Giuseppe Ricuperati. 2000, XVI-236 pp.
39. *Una rivista all'avanguardia: La «Riforma sociale» (1894-1935). Politica, società, istituzioni, economia, statistica*. A cura e con introduzione di Corrado Malandrino. Presentazione di Gian Mario Bravo, 2000, XXXVI-432 pp.
40. LUIGI EINAUDI, *Riflessioni di un liberale sulla democrazia (1943-1947)*. A cura di Paolo Sodu. 2001, XXX-302 pp.
41. *I diari di Luca Pietromarchi ambasciatore italiano a Mosca (1958-1961)*. A cura di Bruna Bagnato. 2002, L-446 pp. con 1 tav. f.t.
42. BRUNA BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958-1963*. 2003, VIII-616 pp. con 1 tav. f.t.
43. LILIANA SAIU, *Stati Uniti e Italia nella Grande Guerra, 1914-1918*. 2003, XIV-258 pp.
44. *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*. A cura di Corrado Malandrino. Presentazione di Dario Velo. 2004, X-254 pp.

ISBN 88 222 5362 0